

UNIVERSIDADE DE LISBOA
INSTITUTO DE GEOGRAFIA E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO



**PERSPETIVAS DE DESENVOLVIMENTO E COESÃO NO
MUNICÍPIO DE VILA POUCA DE AGUIAR**

Tiago Manuel Almeida Dias

Relatório de estágio orientado pelo Professor Doutor Luís Manuel Costa Moreno

Mestrado em Políticas Europeias: Desenvolvimento e Coesão Socioterritorial

2016

UNIVERSIDADE DE LISBOA
INSTITUTO DE GEOGRAFIA E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO



**PERSPETIVAS DE DESENVOLVIMENTO E COESÃO NO
MUNICÍPIO DE VILA POUCA DE AGUIAR**

Tiago Manuel Almeida Dias

Relatório de estágio orientado pelo Professor Doutor Luís Manuel Costa Moreno

Júri:

Presidente: Professor Doutor Diogo José Brochado de Abreu, Professor Catedrático do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa;

Vogais:

- Professor Doutor Sérgio Vital Braz Caramelo, Professor Auxiliar do ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL);

- Professor Doutor Luís Manuel Costa Moreno, Professor Auxiliar do Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa.

2016

RESUMO

Os desequilíbrios socioespaciais que se vêm impondo ao território nacional, resultantes de uma desigual distribuição da população e das atividades económicas, devido em parte, a causas que se prendem com a pouca eficácia e eficiência das políticas públicas, têm permitido uma classificação e agregação do território de acordo com um conjunto de características comuns, como é o caso dos Territórios de Baixa Densidade (TBD). Ora Vila Pouca de Aguiar, um concelho do interior norte denominado de TBD, tem ao longo das últimas décadas sido marcado por pronunciadas mutações na sua condição espacial e socioeconómica, cujos aspetos negativos a política pública não tem conseguido esbater.

Com a abordagem empírica sobre Vila Pouca de Aguiar, o presente relatório de estágio reflete os processos socioterritoriais e económicos que este município tem vindo a atravessar, procurando percecionar as prioridades que as políticas públicas seguiram no concelho, e elencar um conjunto de eixos que as políticas a implementar pelo município poderão ter em conta, em larga articulação com os princípios enumerados pelo ‘Portugal 2020’, para tornar Vila Pouca de Aguiar, na medida do possível, um concelho mais coeso. Em síntese, o relatório estrutura-se em cinco capítulos, ao longo dos quais se procura:

- Sistematizar conceitos, metodologias, dinâmicas e outros elementos de natureza teórica e prática relativamente aos TBD, ao desenvolvimento local, à coesão social, territorial e económica e à governança territorial, enquanto modelos e objetivos de governação dos TBD;
- Estudar a importância prática que os municípios detêm para os TBD;
- Caracterizar a intervenção que a política pública nacional e europeia tem seguido nas últimas décadas, quanto aos TBD;
- Refletir e discutir porque Vila Pouca de Aguiar se apresenta hoje, como um TBD;
- Investigar que perspetivas de desenvolvimento futuro se poderão colocar a Vila Pouca de Aguiar.

Conclui-se o relatório com a ideia geral de que, embora envolto em grandes desafios, Vila Pouca de Aguiar possui um potencial económico que deriva do seu capital territorial. Contudo, necessita de um paradigma de políticas públicas que encarem o capital territorial enquanto oportunidade de desenvolvimento.

Palavras-chave: Territórios de Baixa Densidade; Políticas públicas; Desenvolvimento local; Governança territorial; Vila Pouca de Aguiar

ABSTRACT

The socio-spatial imbalances that have been imposed on the country, resulting in an uneven distribution of population and economic activities, due in part to causes that relate to the little effectiveness and efficiency of public policies, have allowed a classification and aggregation of the territory according to a set of common characteristics, as is the case of the Low Density Territories (LDT). Indeed, Vila Pouca de Aguiar, a northern inland municipality denominated as being an LDT, has over the past few decades been marked by pronounced changes in its spatial and socioeconomic condition, which negative elements the public policy has not been able to reduce.

With an empirical approach on Vila Pouca de Aguiar, this internship report reflects on the socio-territorial and economic processes that this municipality have been going through, by exploring the priorities that the public policy has followed in the municipality leading to list a presented sketch of a set of axes which may be taken into account to be implemented by the public policy of the Vila Pouca de Aguiar municipality, in large conjunction with the guidelines of 'Portugal 2020', to turn Vila Pouca de Aguiar, if possible, into a more cohesive territory.

In summary, the report is divided into five chapters, throughout which it seeks:

- To systematize concepts, methodologies, dynamics and other elements of a theoretical and practical nature in relation to the LDTs, from local development, to social, territorial and economic cohesion and territorial governance as models and governance objectives of the LDTs;
- Study the practical importance that municipalities hold for LDTs;
- Characterize the intervention that the national and European public policy followed in recent decades with regard to LDTs;
- Reflect and discuss why Vila Pouca de Aguiar is presented as LDT;
- Investigate what future development prospects could be applied to Vila Pouca de Aguiar.

The report is concluded with the general idea that, although involved in great challenges, Vila Pouca de Aguiar has an economic potential that derives from its territorial capital. However, it needs a paradigm of public policies to see the territorial capital as a development opportunity.

Keywords: Low Density Territories; Public policy; Local development; Territorial governance; Vila Pouca de Aguiar

ÍNDICE GERAL

Resumo	I
Abstract	II
Índice Geral	III
Índice de Figuras	V
Índice de Quadros	VII
Siglas e Acrónimos	VIII
INTRODUÇÃO	1
1 – Apresentação do tema e sua relevância	2
2 – Metodologia	4
3 – Organização e estrutura do relatório de estágio	7
CAPÍTULO I – Apresentação da Instituição de Acolhimento e dos Objetivos de Estágio	10
1 – Município de Vila Pouca de Aguiar: enquadramento organizacional da instituição/unidade de acolhimento e dos objetivos de estágio	11
1.1. O município de Vila Pouca de Aguiar	11
1.1.1. O local do estágio: a Câmara Municipal e um gabinete específico	12
1.2. Objetivos de estágio	15
CAPÍTULO II – O Conceito, as Dinâmicas, as Geografias e as Perspetivas de Desenvolvimento e Coesão que se colocam aos Territórios de Baixa Densidade	17
1 – Territórios de baixa densidade, o que são?	18
2 – Porque ocorre a baixa densidade? E que ameaças e vulnerabilidades se colocam aos territórios de baixa densidade?	23
3 – Que geografias apresentam os territórios de baixa densidade?	30
4 – Que perspetivas de desenvolvimento se colocam aos territórios de baixa densidade?	37
4.1. Que valorização do capital territorial?	39
CAPÍTULO III – Governação, Governança e Políticas Públicas em Territórios de Baixa Densidade	45
1 – Governação e governança: a importância prática do poder local (Municipal) para os territórios de baixa densidade	46
1.1. O paradigma do desenvolvimento local e da coesão social, económica e territorial enquanto conceitos chave para a governação dos territórios de baixa densidade	57
2 – As grandes linhas de ação da política pública nacional e europeia para com os territórios de baixa densidade	61
2.1. O novo quadro comunitário de apoio: que filosofia política para o período 2014-2020?	69

CAPÍTULO IV – Vila Pouca de Aguiar um Território de Baixa Densidade: Que Perspetivas de Desenvolvimento e Coesão se Colocam ao Concelho? ...	76
1 – Vila Pouca de Aguiar: um território de baixa densidade	77
1.1. Um breve enquadramento geográfico	77
1.2. Um breve diagnóstico: que ameaças e desafios se colocam ao desenvolvimento futuro de Vila Pouca de Aguiar?	78
2 – Porque se torna Vila Pouca de Aguiar um território em desvantagem?	84
2.1. O centralismo endémico e o abandono político por parte do Estado central	85
2.2. A lógica infraestrutural, corretiva e assistencialista	89
3 – Como pretende o município de Vila Pouca de Aguiar reverter a atual situação de desvantagem que afeta o concelho? Com que articulação com a estratégia supramunicipal? E com que paradigma de aplicação dos fundos estruturais para o período 2014-2020?	93
3.1. Que estratégia municipal?	93
3.1.1. Que articulação com a estratégia supramunicipal? E que estratégia supramunicipal?	97
3.2. Com que aplicação dos fundos estruturais de investimento?	100
3.2.1. O QREN: o princípio de uma mudança	100
3.2.2. Que estratégia para o atual quadro comunitário de apoio?	103
4 – Que modelo de desenvolvimento local se deverá colocar a Vila Pouca de Aguiar: um contributo	105
4.1. Vila Pouca de Aguiar: o futuro desejável	105
4.2. Que caminho percorrer para tornar Vila Pouca de Aguiar num concelho mais ‘CAPAZ’? E que perspetivas de desenvolvimento e coesão se colocam a Vila Pouca de Aguiar?	110
CAPÍTULO V – Breve Análise e Discussão aos Resultados Alcançados	119
1 – O potencial endógeno: que valorização/promoção do potencial endógeno enquanto oportunidade de especialização inteligente?	120
1.1. O setor turístico enquanto potenciador de um paradigma de desenvolvimento territorial: as mais-valias de Vila Pouca de Aguiar	121
1.2. Porquê o setor turístico enquanto gerador de riqueza interna?	123
CONSIDERAÇÕES FINAIS – Lições Aprendidas e a ‘Desaprender’	127
BIBLIOGRAFIA	131
Referências bibliográficas	132
Fontes de informação	141

ANEXOS	144
Anexo I: Síntese das tipologias onde se enquadram os territórios de baixa densidade	145
Anexo II: Os diferentes padrões de delimitação do território rural	146
Anexo III: A governação integrada como resposta aos territórios de baixa densidade	148
Anexo IV: As diferentes interpretações ao conceito de coesão territorial	149
Anexo V: Índice Sintético de Desenvolvimento Regional, 2013	150
Anexo VI: Quadro de investimentos previstos segundo o Pacto para o Desenvolvimento Territorial do Alto Tâmega em Vila Pouca de Aguiar	151
Anexo VII: Projetos públicos e privados de fomento à atividade turística aprovados pelo QREN, em Vila Pouca de Aguiar	153

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Estrutura do Relatório	8
Figura 2 – Organograma do Município de Vila Pouca de Aguiar	12
Figura 3 – As diferentes interpretações do conceito de território rural	19
Figura 4 – Três diferentes interpretações do conceito de território de baixa densidade	21
Figura 5 – Significados convergentes para território rural e territórios de baixa densidade	22
Figura 6 – Os constrangimentos de base territorial, económica e social que condenam os territórios à baixa densidade (o círculo vicioso)	27
Figura 7 – Vulnerabilidades e ameaças que se colocam ao desenvolvimento dos territórios de baixa densidade	28
Figura 8 – As dinâmicas espontâneas da baixa densidade	29
Figura 9 – Densidade populacional por município, 2011	31
Figura 10 – Os territórios de muito baixa densidade a diferentes escalas	33
Figura 11 – Os territórios de baixa densidade, por freguesia	34
Figura 12 – Os territórios de baixa densidade, por município	35
Figura 13 – Três diferentes formas de interpretar as geografias dos territórios de baixa densidade	36
Figura 14 – A trilogia da capacitação intrínseca dos territórios de baixa densidade	38
Figura 15 – Capacitar o desenvolvimento endógeno	40
Figura 16 – Valorizar o potencial endógeno	42

Figura 17 – Atribuir relevância à “íconomia”	43
Figura 18 – A governação em rede, enquanto potenciadora do desenvolvimento endógeno	44
Figura 19 – A tetralogia da governança	48
Figura 20 – Promover a “boa governança” nos territórios de baixa densidade ...	56
Figura 21 – A triangulação estratégica para a política pública	67
Figura 22 – Um modelo de desenvolvimento a preconizar nos territórios de baixa densidade	68
Figura 23 – Alinhamento do ‘Portugal 2020’ para com as prioridades e objetivos estratégicos da ‘Estratégia Europa 2020’	72
Figura 24 – Porquê a potencialização do ‘Portugal 2020’, enquanto oportunidade para os territórios de baixa densidade?	73
Figura 25 – Enquadramento geográfico de Vila Pouca de Aguiar	77
Figura 26 – Movimentos demográficos em Vila Pouca de Aguiar	79
Figura 27 – Percentagem de população residente por faixa etária (Censos 2011)	80
Figura 28 – Evolução da população residente no município entre 1864 e 2014 ..	81
Figura 29 – Variação da população residente entre 1981-1991, 1991-2001 e 2001-2011	81
Figura 30 – Evolução dos índices demográficos em Vila Pouca de Aguiar	82
Figura 31 – O círculo de desvantagem de Vila Pouca de Aguiar	84
Figura 32 – Transferências de Estado para o município de Vila Pouca de Aguiar, 2009-2014	87
Figura 33 – Cumulativo das transferências correntes e de capital recebidas entre 2009 e 2014	88
Figura 34 – Eixos e objetivos estratégicos delineados pela CMVPA	97
Figura 35 – Eixos e Objetivos Estratégicos que se colocam à sub-região do Alto Tâmega	99
Figura 36 – Tipologia dos projetos públicos aprovados pelo QREN em Vila Pouca de Aguiar	101
Figura 37 – Tornar Vila Pouca de Aguiar num concelho mais ‘CAPAZ’: o futuro desejável	107
Figura 38 – Porquê a necessidade de políticas públicas descentralizadas?	108
Figura 39 – Descobrir o lado ‘virtuoso’ da Vila Pouca de Aguiar: um contributo	113
Figura 40 – Vulnerabilidades/ameaças e potencialidades/oportunidades que se colocam a Vila Pouca de Aguiar	115
Figura 41 – Tornar Vila Pouca de Aguiar num concelho mais ‘CAPAZ’	116
Figura 42 – Articulação das políticas propostas com o ‘Portugal 2020’	117

Figura 43 – A afirmação da “hélice quádrupla”	118
Figura 44 – Potencial de crescimento da procura turística em Portugal (2014-2020)	123
Figura 45 – Repartição da procura turística internacional em Portugal	124
Figura 46 – Procura internacional turística registada em Portugal (2012)	125

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Variáveis utilizadas e agregadas para a delimitação dos territórios de baixa densidade	32
Quadro 2 – Metas a atingir no âmbito da ‘Estratégia Europa 2020’	70
Quadro 3 – Projetos públicos aprovados pelo QREN de fomento à atividade/atratividade turística	102

SIGLAS E ACRÓNIMOS

ACISAT - Associação Empresarial do Alto Tâmega.

AIDUS - Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável.

BD - Baixa Densidade.

CAPAZ - Coeso, Atrativo, Produtivo, Ativo e Zelador.

CCDR - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional.

CCDR-N - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte.

CIC - Comissão Interministerial de Coordenação do Portugal '2020'.

CIM - Comunidades Intermunicipais.

CIM-AT- Comunidade Intermunicipal do Alto Tâmega.

CMVPA - Câmara Municipal de Vila Pouca de Aguiar.

CRP - Constituição da República Portuguesa.

DLBC - Desenvolvimento Local de Base Comunitária.

DOP - Denominação de Origem Protegida.

E.2020 - Estratégia Europa 2020.

EIDT - Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial.

EIDT-AT- Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial do Alto Tâmega.

FC - Fundo de Coesão.

FEADER - Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural.

FEDER - Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional.

FEAMP - Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas.

FEEI - Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.

FEOGA - Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola.

FSE - Fundo Social Europeu.

GFC - Gabinete de Fundos Comunitários.

GOP - Grandes Opções do Plano.

I&DT - Investigação e Desenvolvimento Tecnológico.

IGP - Indicação Geográfica Protegida.

INE - Instituto Nacional de Estatística.

ISDR - Índice Sintético de Desenvolvimento Regional.

ITI - Investimentos Territoriais Integrados.

LAL - Lei das Autarquias Locais.

LEADER - Ligação entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural.

MVPA - Município de Vila Pouca de Aguiar.

NUT - Nomenclatura de Unidade Territorial.

OEM - Objetivos Estratégicos do Município.

PDCT - Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial.

PDCT-AT - Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial do Alto Tâmega.

PDR - Planos de Desenvolvimento Regional.

PRODER - Programa de Desenvolvimento Rural.

PS - Partido Socialista.

PSD - Partido Social Democrata.

QCA - Quadros Comunitários de Apoio.

QREN - Quadro de Referência Estratégia Nacional.

RCM - Resolução de Conselho de Ministros.

RIS3 - *Regional Innovation Smart Specialisation Strategies*.

RJAL - Regime Jurídico das Autarquias Locais.

SIADAP - Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho da Administração Pública.

TBD - Territórios de Baixa Densidade.

TMBD - Territórios de Muito Baixa Densidade.

TFUE - Tratado de Funcionamento da União Europeia.

UE - União Europeia.

UTAD - Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro.

INTRODUÇÃO

1. APRESENTAÇÃO DO TEMA E SUA RELEVÂNCIA

A problemática dos Territórios de Baixa Densidade (TBD) tem vindo a impor-se como uma crescente preocupação, presente no debate académico e no discurso político, sobretudo por se fazer apresentar como a mais ampla fatia do território nacional (Baptista, 2003 e 2006; Bento *et al.* 2013; Ferrão, 2016; Ramos, 2014; Ramos *et al.* 2012; Reis, 2015). Consequentemente, faz-se representar como uma das problemáticas que mais desafios vem colocando ao conjunto das políticas públicas devido, em parte, a associar-se a um círculo vicioso de subdesenvolvimento difícil de romper, isto é, de debilidades que são transversais às questões sociais, territoriais e económicas, e que se fazem refletir com maior incidência nas questões ligadas à competitividade e à coesão territorial (Azevedo, 2010; Covas, 2007; Covas e Covas, 2015; Ferrão, 2016; Silva *et al.* 2010, entre outros).

Ora Vila Pouca de Aguiar, um concelho do interior norte que se caracteriza por ser detentor de um conjunto de vulnerabilidades e debilidades internas que associamos aos TBD, tem ao longo das últimas décadas sido marcado por pronunciadas mutações na sua condição espacial, macro e socioeconómica. Detém, portanto, um conjunto de problemáticas que muito vêm condicionando o aproveitamento de todo o seu potencial. As vulnerabilidades e debilidades internas serão, porventura, resultantes de “algumas décadas de desenvolvimento de carácter muito díspar (inter e intra-sistemas), e de um considerável descompasso entre tentativas de imposição de alguma racionalidade político-espacial” (Seixas e Marques, 2015, p. 198), traduzindo, por hipótese, um modelo – ou um ‘não- modelo’ – de desenvolvimento de políticas públicas, que durante décadas foi seguido e que claramente não se demonstrou como o mais adequado para o desenvolvimento do conjunto dos territórios mais afastados dos grandes centros e eixos de crescimento.

É, portanto, neste contexto, em que os atuais desafios que os TBD atravessam são de grande monta, que novas formas de governança e governação, de desenvolvimento e ativação política, se afiguram essenciais para os enfrentar, até porque, como alertam Ramos e Patrício (2014, p. 316), para empreender um processo de desenvolvimento local, e que se deseje sustentável, há que para isso “satisfazer necessidades básicas e melhorar

a qualidade de vida, economia e emprego, inclusão social e administração democrática territorial que evite o êxodo das populações”. É neste sentido que se torna premente, para o caso de Vila Pouca de Aguiar e outros territórios do interior, (re)pensar as prioridades de política pública, levando a reconsiderar as opções dos poderes central e local, de modo a que a governação e a governança territorial viabilizem o desenvolvimento local, combinando eficiência, eficácia e inovação inteligente, para a sustentabilidade, inclusão, justiça social e coesão social, económica e territorial.

Assim, num momento em que o agudizar das assimetrias territoriais e a desvalorização territorial dos TBD se torna uma tendência que vem crescendo, o que vem ocupando investigadores e políticos em torno da problematização e da conceção de ações que permitam uma melhoria da qualidade de vida das populações residentes nestes territórios, supostamente em benefício do todo nacional, o presente relatório de estágio pretende contribuir para uma reflexão conjunta sobre as problemáticas que a baixa densidade abarca. Deste modo conta contribuir, igualmente, para o debate público sobre a eficácia, a eficiência e o valor acrescentado das políticas públicas até agora implementadas em Vila Pouca de Aguiar. Para tal propõe-se analisar o modo como o Município de Vila Pouca de Aguiar tem procurado fazer face à situação de desvantagem do concelho, contribuindo também com identificação de um conjunto de pontos que as políticas públicas do município poderão ter em conta, em larga articulação com os princípios definidos no ‘Portugal 2020’. Como veremos adiante, contemplamos a possibilidade de Vila Pouca de Aguiar se tornar num concelho ‘mais CAPAZ’¹, de forma a potenciar o quadro de realização das opções autárquicas quanto às necessidades da promoção da coesão social, económica e territorial. Aliás, neste contexto, tendo em conta o conjunto de problemáticas que se impõem a Vila Pouca de Aguiar, parece que a questão que mais se coloca passa por entender que perspetivas de desenvolvimento e coesão se colocam ao concelho.

Em suma, e de forma genérica, o presente relatório visa a a compreensão dos seguintes objetivos, a saber:

¹ Expressão que criámos, pretendendo um sentido sugestivo assente no significado de ‘CAPAZ’ como a sigla que traduz os adjetivos Coeso, Atrativo, Produtivo, Ativo e Zelador.

- I. Estudar e explorar o conceito, as geografias, as dinâmicas, as ameaças, as vulnerabilidades e as perspetivas de desenvolvimento que se colocam aos TBD;
- II. Investigar a importância prática do poder local (municipal) para os TBD, refletindo, de igual modo, acerca das mais-valias dos conceitos de governança territorial, desenvolvimento local, coesão económica, social e territorial para a governação destes territórios, identificando e analisando as práticas e os valores que lhe estão associados;
- III. Analisar de forma genérica as grandes linhas de atuação que a política pública nacional e europeia seguiu nas últimas décadas para com os TBD, analisando, igualmente, a filosofia que o novo quadro comunitário consubstancia;
- IV. Refletir acerca das ameaças e desafios que se colocam ao futuro próximo de Vila Pouca de Aguiar, refletindo, igualmente, acerca das dinâmicas estruturais que bloqueiam o seu desenvolvimento;
- V. Explorar como pretendeu o município de Vila Pouca de Aguiar combater a situação de desvantagem do concelho, e com que articulação com a escala sub-regional, observando igualmente que modelo de aplicação dos fundos estruturais foi delineado para o período 2014-2020;
- VI. Investigar que paradigma de desenvolvimento futuro se poderá colocar a Vila Pouca de Aguiar, e com que políticas públicas.

2. METODOLOGIA

A procura de respostas para os objetivos com os quais o relatório se comprometeu levou a que a metodologia adotada fosse conduzida com recurso a um conjunto diversificado de técnicas e de metodologias de investigação que se foram complementando. Assim, neste ponto, procuramos justificar a metodologia aplicada na investigação, as suas características, os objetivos de análise, as técnicas de pesquisa utilizadas e a respetiva justificação.

Atendendo aos objetivos do relatório de estágio, refira-se que a metodologia seguida se apoiou nos métodos de investigação quantitativo e qualitativo, por se

considerarem ser aqueles que mais se adequam aos objetivos com os quais a investigação se compromete. Todavia, aqui salienta-se o método de investigação qualitativo, por se apresentar como sendo aquele que tem por objetivos “compreender e encontrar significados através de narrativas verbais e de observações” (Bento, 2012, p. 1) para além de se caracterizar, segundo Bogdan e Biklen (1994), segundo Bento (2012, p. 2), por ser aquele em que frequentemente o investigador vai ao local a investigar para recolher dados e compreender os contextos. Isto é, há uma participação ativa do investigador, para além de ser uma metodologia profundamente interpretativa, descritiva e indutiva, no qual o “eu” pessoal é inseparável do “eu” investigador, assumindo-se, portanto, que toda a investigação está eivada de valores. Em suma, poder-se-á afirmar que o método qualitativo melhor se enquadra quando se pretende conhecer o “como” e o “porquê” (Yin, 1994). Não obstante, utilizaremos alguma exploração quantitativa, reunindo recursos complementares utilizados para descrever e ilustrar, de modo sistemático, vários aspetos da realidade estudada.

Neste contexto, a procura de respostas para as questões inerentes aos objetivos do relatório levou a que a investigação fosse conduzida com recurso a um conjunto de técnicas que seguidamente se apresentam.

a) Entrevistas exploratórias, observação e participação

As entrevistas exploratórias foram realizadas junto de entidades consideradas chave para a compreensão das dinâmicas e condicionamentos próprios da situação socioterritorial específica de Vila Pouca de Aguiar. Foram auscultados elementos da sociedade civil e da Câmara Municipal de Vila Pouca de Aguiar, com um modelo de entrevista aberta, que favoreceu o diálogo fluido e a inventariação das dinâmicas que se relevam no concelho. Por seu turno, refira-se que a observação e participação (direta) no âmbito de uma certa esfera de ação da entidade de acolhimento de estágio, a do Gabinete de Fundos Comunitários (GFC), ensaiando metodologias, designadamente no âmbito da atividade das autarquias e das suas envolvências organizativas e de governança, em particular no que toca à exploração de oportunidades relacionadas com enquadramento comunitário e o acesso aos apoios que deste modo podem ser proporcionados para a

ultrapassagem das limitações de Vila Pouca de Aguiar, permitiram constatar as dinâmicas, as carências e os desafios que se impõem ao concelho.

Em suma, as entrevistas exploratórias e a observação e participação (direta), permitiram definir o quadro geral de análise e ajustar o modo de abordagem do objeto da investigação, com o apoio da revisão da literatura (adiante) e, desse modo, afinar também os objetivos do relatório de estágio.

b) Revisão da literatura

A revisão da literatura, reunindo informação teórica relevante, permitiu aprofundar os conhecimentos acerca da temática a investigar. Coube aqui a pesquisa e análise da bibliografia existente, em função dos objetivos propostos, bem como uma reflexão associada à sistematização dos conteúdos e ao confronto com os resultados das entrevistas exploratórias. A metodologia utilizada para a seleção da bibliografia teve por base as palavras-chave (Territórios de Baixa Densidade; Políticas Públicas; Desenvolvimento Local; Governança Territorial; Vila Pouca de Aguiar) que surgiram após delineados os objetivos iniciais do relatório. A revisão contemplou artigos e livros de referência académica, compreendidos entre 1990 e 2016.

c) Recolha, análise e tratamento da informação

A recolha e tratamento de dados qualitativos e quantitativos teve por objetivos analisar as dinâmicas, as transformações e as configurações que se impõem aos TBD e a Vila Pouca de Aguiar. Assim, procedeu-se à recolha de informação através de pesquisa eletrónica, consulta de fontes de informação, publicações científicas e trabalhos académicos considerados pertinentes.

As principais fontes de informação analisadas dizem respeito a:

- Documentos de política pública nacional e europeia;
- Publicações diversas de instituições nacionais e europeias;
- Legislação nacional;
- Relatórios municipais;
- Repositórios nacionais;

- Consulta de documentos estratégicos de âmbito regional e sub-regional;
- Documentos previsionais²;
- Bases de dados nacionais e municipais;
- Bases de dados de estatística nacional, sub-regional e municipal;
- Publicações na imprensa;
- Estudos de caso, relatórios e investigações anteriores.

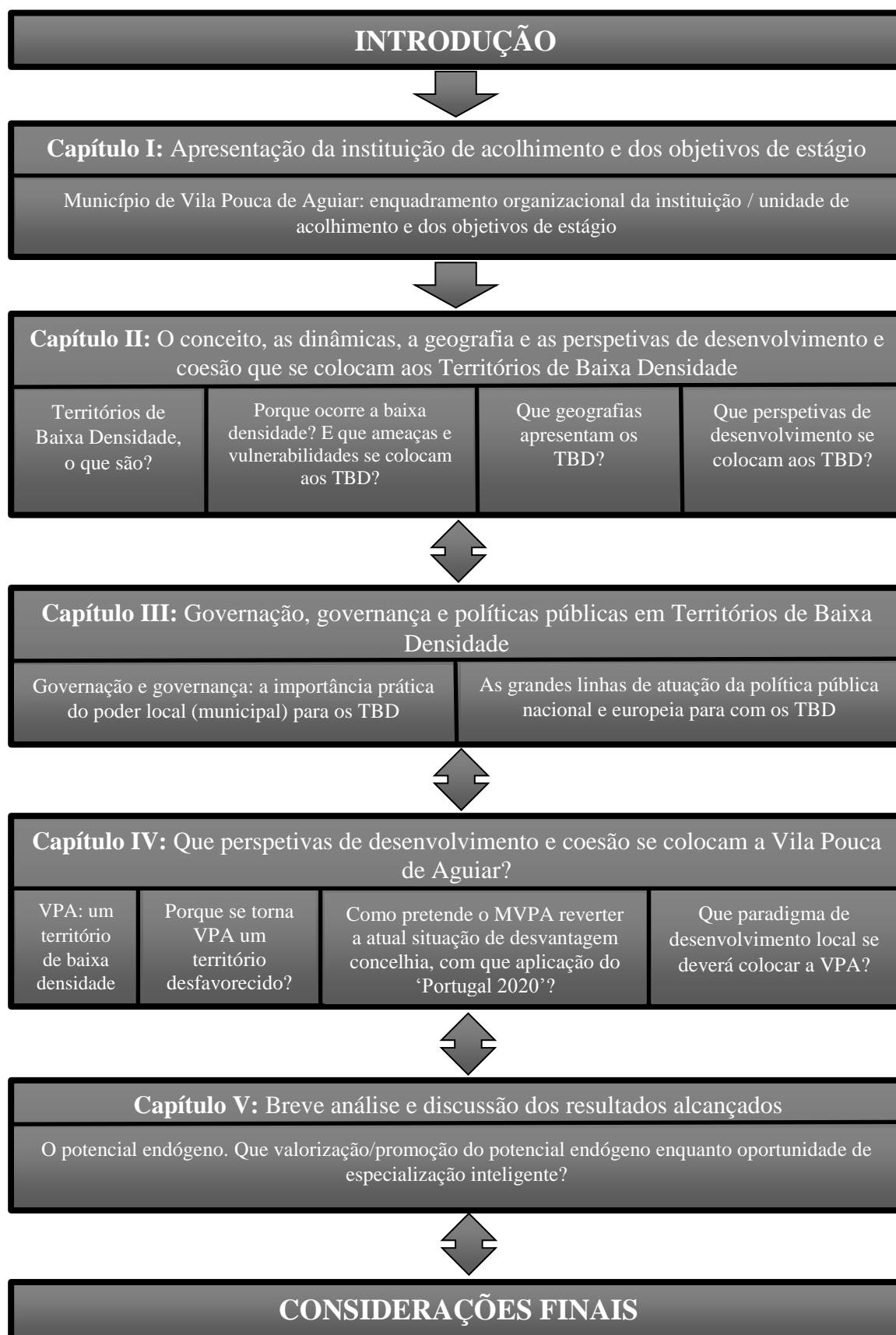
3. ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA DO RELATÓRIO DE ESTÁGIO

Como já enunciado, o presente relatório de estágio procura abordar um conjunto de dimensões teóricas e práticas que se colocam aos Territórios de Baixa Densidade (TBD), e às suas perspetivas de desenvolvimento, bem como abordar o paradigma dominante que a política pública europeia e nacional seguiu nestes territórios. Contudo, refira-se que não tem a pretensão de abordar todo o tipo de práticas e metodologias que se colocam ao revigoramento dos TBD. Assim, do relatório resultam observações e conclusões que pretendem dar resposta aos objetivos enunciados, ainda que, simultaneamente, se conclua o relatório com a enumeração de um conjunto de questões para futuras investigações. Neste contexto, saliente-se que a apresentação dos resultados alcançados se encontram condensados, para além da introdução e conclusão, em cinco capítulos, procurando-se sempre assegurar a ligação e complementaridade entre eles, conforme se poderá constatar pela Figura 1:

- Capítulo I: Apresentação da instituição de acolhimento e dos objetivos de estágio;
- Capítulo II: O conceito, as dinâmicas, as geografias e as perspetivas de desenvolvimento e coesão que se colocam aos Territórios de Baixa Densidade;
- Capítulo III: Governação, governança e políticas públicas em Territórios de Baixa Densidade;
- Capítulo IV: Vila Pouca de Aguiar, um território de baixa densidade. Que perspetivas de desenvolvimento e coesão se colocam ao concelho?;
- Capítulo V: Breve análise e discussão dos resultados alcançados.

² Grandes Opções do Plano e Orçamento, de acordo com o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro. e em anexo neste diploma.

Figura 1: Estrutura do relatório



No primeiro capítulo, de cariz introdutório, efetua-se um breve enquadramento organizacional à instituição / unidade de acolhimento e aos objetivos de estágio.

No segundo capítulo, concede-se especial atenção à análise teórica em torno do conceito de Território de Baixa Densidade (TBD), analisando-se, de seguida, o contexto em que emerge e se consolida a problemática da baixa densidade, estudando-se, igualmente, a distribuição geográfica que os TBD apresentam em Portugal continental. Conclui-se com uma reflexão e debate em torno das perspetivas de desenvolvimento que se colocam a estes territórios.

No terceiro capítulo, a análise centra-se numa reflexão em torno da importância prática que o poder local (municipal) detém para os TBD, concedendo-se especial atenção ao paradigma da governança territorial enquanto conceito estruturante para a governação destes territórios, apresentando-se, igualmente, os conceitos de desenvolvimento local e coesão territorial, economia e social, enquanto conceitos-chave para a sua governação. Por fim debate-se, analisa-se e reflete-se acerca das grandes linhas de ação que a política pública nacional e europeia seguiu ao longo de décadas recentes para com os TBD, terminando com uma breve análise à filosofia que o novo quadro comunitário de apoio para o período 2014-2020 consubstancia.

No quarto capítulo, analisam-se as macrotendências desfavoráveis que têm marcado a evolução de Vila Pouca de Aguiar, recorrendo-se, para isso, a um conjunto diversificado de elementos estatísticos, de forma a entender as transformações estruturais que afetam o concelho, refletindo-se, igualmente, na sua relativa debilidade económica. Posteriormente, analisa-se como pretende o poder local reverter a atual situação de desvantagem que afeta Vila Pouca de Aguiar, com que articulação com a estratégia supramunicipal e com que aplicação dos fundos estruturais para o período 2014-2020. Por fim, analisa-se que paradigma de desenvolvimento local se poderá colocar a Vila Pouca de Aguiar e com que orientação de políticas públicas.

No quinto e último capítulo, discutem-se os resultados da investigação, sobretudo tendo em conta o paradigma do potencial endógeno enquanto oportunidade de especialização inteligente para Vila Pouca de Aguiar, isto é, enquanto perspetiva de desenvolvimento que se poderá colocar ao concelho. Nas conclusões, apresentam-se os principais resultados obtidos procurando-se, igualmente, deixar algumas recomendações.

CAPÍTULO I: APRESENTAÇÃO DA INSTITUIÇÃO DE ACOLHIMENTO E DOS OBJETIVOS DE ESTÁGIO

1. MUNICÍPIO DE VILA POUCA DE AGUIAR: ENQUADRAMENTO ORGANIZACIONAL DA INSTITUIÇÃO / UNIDADE DE ACOLHIMENTO E DOS OBJETIVOS DE ESTÁGIO

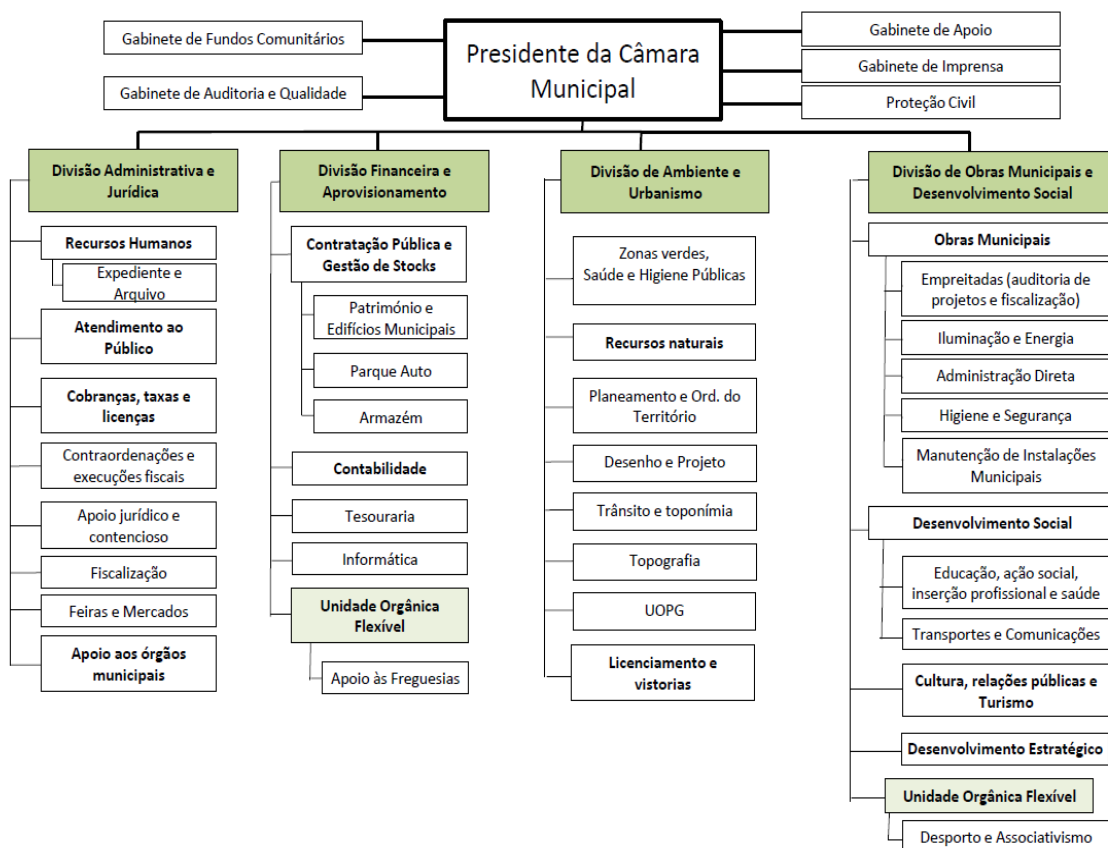
1.1. O MUNICÍPIO DE VILA POUCA DE AGUIAR

Sendo um dos 308 municípios portugueses, o Município de Vila Pouca de Aguiar (MVPA), instituição de acolhimento do estágio profissional do autor, constitui-se, segundo o que estipulam os artigos 251.º e 252.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) por um órgão executivo (Câmara Municipal) e por um órgão deliberativo (Assembleia Municipal). A Câmara Municipal de Vila Pouca de Aguiar (CMVPA), sendo o órgão executivo, tem por missão definir e executar políticas que promovam o desenvolvimento do concelho em diferentes áreas, tendo objetivamente consagrados os seus deveres e competências na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que estabelece o Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL). Atualmente a CMVPA, como determina o artigo 57º da Lei nº 169/99, de 12 de setembro (Lei das Autarquias Locais - LAL), é composta por 6 vereadores. Conforme decorreu das eleições autárquicas de 2013, dos seis vereadores, três pertencem ao Partido Social Democrata (PSD), tal como o presidente da Câmara, e os outros três pertencem ao Partido Socialista (PS). Contudo, o PSD é o único partido representado na Câmara com pelouros atribuídos.

A Assembleia Municipal de Vila Pouca de Aguiar é dotada das atribuições estipuladas pelos artigos 24.º e 25.º do RJAL, que muito sumariamente se poderão sintetizar em: acompanhar e fiscalizar a atividade da Câmara Municipal; deliberar sobre a constituição de delegações, comissões ou grupos de trabalho para estudo dos problemas relacionados com os interesses da autarquia no âmbito das suas atribuições, ou votar moções de censura à Câmara Municipal, sendo constituída, segundo o artigo 42.º da RJAL, por membros eleitos diretamente em número superior ao dos presidentes de Junta de Freguesia, que a integram por inerência, e igual ou superior ao triplo do número de membros da respetiva Câmara Municipal (órgão executivo do Município). A Assembleia Municipal do MVPA é composta por 21 membros, sendo a atual composição também resultante das últimas eleições autárquicas de 2013, isto é, onze mandatos atribuídos ao PSD e dez ao PS.

Organicamente, segundo o despacho n.º 15038/2013, o MVPA é constituído por cinco unidades orgânicas flexíveis dirigidas por um dirigente intermédio de 2.º grau, e uma unidade orgânica flexível dirigida por um dirigente intermédio de 3.º grau, que no seu conjunto, abarcavam em 2015, segundo dados do Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais, um total de 219 funcionários. A atual estrutura orgânica do município resulta da reorganização de que esta foi alvo após a eleição, em 2013, de novo executivo municipal. Segundo o despacho n.º 15038/2013, a reforma que incidiu na estrutura orgânica teve por objetivos conferir ao município maior capacidade para atuar de forma integrada e para responder com celeridade e eficácia aos desafios da gestão municipal, assente em quatro princípios: reforço da proximidade, da eficiência, do rigor e da participação.

Figura 2: Organograma do Município de Vila Pouca de Aguiar



Fonte: Website do Município de Vila Pouca de Aguiar

1.1.1. O local do estágio: a Câmara Municipal e um gabinete específico

No que concerne à apresentação da unidade de acolhimento de estágio, que é a Câmara Municipal de Vila Pouca de Aguiar, importa efetuar uma breve contextualização

do Gabinete de Fundos Comunitários (GFC), a sub-unidade orgânica de integração no âmbito desse acolhimento. Primeiro, e considerando as palavras de Mateus *et al.* (2013, p. 17), de que os fundos estruturais europeus “surgiram como um dos principais, senão o principal, benefício da plena integração de Portugal nas Comunidades Europeias”, torna-se claro que os responsáveis do município atenderam a esta realidade. Assim, os executivos que vêm liderando o município, têm sucessivamente apostado num gabinete específico que potencialize, fomente e promova o melhor aproveitamento do financiamento comunitário.

Neste sentido, em 2002, aquando da vigência do III Quadro Comunitário de Apoio (2000-2006), o então executivo Social Democrata (PSD) aposta na criação de um Gabinete de Fundos Comunitários e Apoios Financeiros Nacionais que teria por objetivos, segundo o artigo 16.º do aviso 9406/2002 de 14 de novembro, “assegurar os meios necessários à captação dos instrumentos financeiros da administração central, fundos comunitários e outros de aplicação às autarquias locais”. O objetivo à altura era de apoiar, orientar, informar, promover, acompanhar e aproveitar o melhor possível os benefícios resultantes das comparticipações comunitárias, e também nacionais, dotando o município de um gabinete com técnicos qualificados que prestassem o apoio necessário para ajudar a esclarecer eventuais dúvidas sobre as candidaturas aos fundos de apoio, e que dominassem os regulamentos, os avisos e as candidaturas, apoiando, deste modo, o executivo camarário na elaboração de projetos que tenham sido considerados de interesse estratégico para o concelho ou, até mesmo, para instituições ou empresas do concelho que solicitassem uma orientação estratégica ao município. Isto é, a par de orientar as opções estratégicas do município, a orientação estratégica do gabinete passa também por estar aberto à comunidade, orientando e apoiando projetos que reforcem a capacidade empresarial, que fortaleçam a economia local, e que contribuam para a criação de emprego. Em suma, e sabendo *a priori* as mais-valias que se poderiam obter com o financiamento comunitário, tornava-se crucial dotar o município de um gabinete estratégico que dominasse o financiamento comunitário para o seu melhor aproveitamento, contribuindo, deste modo, para o sucesso do concelho. Desse modo, desde 2002 que o GFC se vem apresentando como o responsável máximo pela elaboração e coordenação das ações de candidatura aos fundos comunitários e nacionais, isto é, elaborando, coordenando e acompanhando pareceres e estudos de diagnóstico de suporte

aos projetos a candidatar. Em síntese, trata-se de gerir as candidaturas aos fundos comunitários e nacionais, acompanhando todos os projetos desde o início ao fim do processo, articulando também os vários intervenientes no processo. Posto isto, facilmente se conclui que, ao longo dos últimos anos, o GFC tem adquirido uma larga experiência na gestão de fundos comunitários. São exemplo disso, a sua coordenação de projetos que emergiram de diferentes programas operacionais, como: Compete 2020; Interreg III; Norte 2020; PRONORTE; ONORTE; ON2; PDR 2020; PRODER; PROVERE; POVT; POPH, entre outros.

O reconhecimento por parte do município da importância estruturante que o financiamento comunitário representa para o concelho, através da criação de um GFC, é um reconhecimento dos constrangimentos que o concelho enfrenta ao seu desenvolvimento futuro, sobretudo no que diz respeito à melhoria da sua competitividade, e ao combate aos fatores que condenam o concelho à situação de desvantagem. Contudo, desde a sua criação que o gabinete tem sido alvo de profundas reestruturações, atendendo até à evolução natural das exigências que se colocam a um gabinete que se torna estruturante para o concelho. Assim, hoje, quando se efetua uma simples comparação do atual GFC com aquele que foi criado em 2002, verifica-se uma clara evolução das suas competências e funções. Desde já, o gabinete passou a ser parte integrante dos gabinetes de apoio à presidência, dependendo diretamente do presidente da Câmara Municipal, sendo também responsável pelo acompanhamento da certificação da qualidade do município. Por seu turno, a sua denominação também foi evoluindo: deixou de ser num primeiro período o Gabinete de Fundos Comunitários e Apoios Financeiros Nacionais, passando a ser o Gabinete de Fundos Comunitários e Estudos Estratégicos e, mais recentemente, em 2013, através da última reorganização dos serviços municipais, o gabinete passou a denominar-se simplesmente de GFC. Por fim, e especificamente no que reporta às funções do GFC, apresenta-se de seguida o capítulo III do despacho n.º 15038/2013 de 19 de novembro, que sumaria especificamente as suas atuais atribuições:

- I. “Assegurar uma gestão integrada, racional e eficaz de todos os financiamentos comunitários;
- II. Coordenar as ações de candidatura dos projetos candidatos ao abrigo dos quadros comunitários de apoio;

- III. Acompanhar e fiscalizar a execução dos projetos inerentes a cada candidatura e elaborar todos os pedidos de pagamento, solicitando o pagamento da comparticipação comunitária ou nacional nos diferentes projetos;
- IV. Efetuar pesquisas sobre eventuais fontes de financiamento que possam interessar à autarquia e informar o executivo camarário;
- V. Informar periodicamente o executivo sobre a situação física e financeira dos projetos candidatos;
- VI. Facultar o acesso pleno e simples de todos os interessados a toda a informação centralizada e atualizada sobre os instrumentos financeiros em vigor, desde os documentos programáticos que definem a estratégia, objetivos e prioridades a prosseguir pelos Fundos, até à legislação, procedimentos, anúncios e formulários aplicáveis à apresentação de candidaturas e à execução dos projetos financiados pelos mesmos”.

1.2. Objetivos de Estágio

Os objetivos do estágio curricular na Câmara Municipal de Vila Pouca de Aguiar passaram claramente por complementar a formação académica, através do desenvolvimento de práticas de trabalho no âmbito de uma certa esfera de ação da entidade de acolhimento, a do Gabinete de Fundos Comunitários (GFC), aplicando os conhecimentos e competências teórico-práticas desenvolvidas em contexto académico, ensaiando metodologias, designadamente no âmbito da atividade das autarquias e das suas envolvências organizativas e de governança, em particular no que toca à exploração de oportunidades relacionadas com o conhecimento do enquadramento comunitário e o acesso aos apoios que desse modo podem ser proporcionados. Os domínios dos temas das atividades a realizar prenderam-se fundamentalmente com a identificação dos apoios financeiros provenientes do contexto europeu, e também nacional, verificando a possível convergência com o quadro de realização das opções autárquicas quanto às necessidades de promoção da coesão social, económica e territorial, combatendo as consequências negativas da sua situação de baixa densidade, verificando também as possibilidades de encontro entre as condições locais, de Vila Pouca de Aguiar, e do contexto intermunicipal, em termos de oportunidades de captação de apoios adequados à ultrapassagem das suas limitações. Em termos metodológicos, tal trabalho implicou a análise e interpretação de

informação qualitativa e quantitativa pertinente. Em síntese, sumariam-se as atividades desenvolvidas na Câmara Municipal:

- I. Análise, numa perspetiva crítica e construtiva, dos projetos candidatos ao abrigo do atual quadro comunitário de apoio, o 'Portugal 2020';
- II. Participação nos trabalhos do GFC, de acordo com as necessidades e as solicitações superiores, assistindo nos processos de gestão e acompanhamento dos financiamentos comunitários;
- III. Realização de pesquisas sobre eventuais fontes de financiamento que pudessem interessar à autarquia e colaboração no processo de informação do executivo camarário;
- IV. Colaboração em todas as demais atividades do GFC, internamente e na relação com outras unidades, na medida das necessidades – conforme orientações superiores / da supervisão – e da possibilidade de aplicação e desenvolvimento das competências adquiridas.

**CAPÍTULO II: O CONCEITO, AS DINÂMICAS,
AS GEOGRAFIAS E AS PERSPETIVAS
DE DESENVOLVIMENTO E COESÃO QUE
SE COLOCAM AOS TERRITÓRIOS DE
BAIXA DENSIDADE**

1. TERRITÓRIOS DE BAIXA DENSIDADE, O QUE SÃO?

O conceito de Território de Baixa Densidade (TBD), «rural profundo», «rural frágil» ou «rural remoto» segundo outras denominações (Azevedo, 2010; Figueiredo, 2009), tem vindo, ao longo das últimas décadas, e segundo diferentes perspetivas e contextos, a ser debatido e analisado por diferentes teóricos³ e no âmbito de vários organismos, o que tem vindo a originar uma considerável diversidade e heterogeneidade de tipologias de conceitos associados a estes territórios. Aliás, Bento *et al.* (2013) referem que a heterogeneidade de estudos e trabalhos de investigação que têm vindo a ser gerados em torno do conceito de TBD, poderão ser agrupados em torno de quatro grupos distintos (ver Anexo I, a inventariação efetivada pelos autores), sendo abordagens de interpretação que têm assentado em critérios associados às/aos:

- Dinâmicas e densidades populacionais;
- Níveis de desenvolvimento e dinâmicas socioeconómicas;
- Relações urbano-rurais e acessibilidades;
- Interpretações multicritério.

Não obstante, e apesar da heterogeneidade de possíveis interpretações ao conceito de TBD, numa primeira análise, Bento *et al.* (2013, p. 570) referem que a noção de TBD se torna simples, clara e intuitiva, pois remete-nos para “um território rural com uma densidade populacional inferior a um limiar previamente fixado”, ou seja, poder-se-á afirmar que a noção de TBD nos remete para um território marcadamente rural e com uma reduzida ocupação humana. Aliás, parece que as questões ligadas ao povoamento apresentam-se como sendo as que mais frequentemente têm vindo a ser referidas na literatura como critério base para a definição e delimitação dos TBD (Bento *et al.* 2013 e Ramos *et al.* 2012).

Todavia, se numa primeira análise a noção de TBD nos remete para um território marcadamente rural, faz sentido definir brevemente o que se entende por território rural. O que são territórios rurais? A literatura é clara (Azevedo, *et al.* 2012a; Bento *et al.* 2013; Figueiredo, 2003a, 2003b, 2008, 2009; Figueiredo e Ferrão, 2008 ou OCDE, 2006, entre

³ Azevedo (2010); Bento *et al.* (2013); Marques (2004); Martins e Figueiredo (2008); Ramos *et al.* (2012); entre outros.

outros) em afirmar que definir rural torna-se uma tarefa complexa, e que tal dificuldade está sobejamente patente na literatura nacional e internacional que “frequentemente tem redundando em tentativas de tipificação das áreas rurais, considerando sobretudo a sua inserção no tecido socioeconómico mais vasto, a sua competitividade em termos produtivos e ainda as suas funções sociais” (Figueiredo, 2009, p. 89). Não pretendemos aqui esmiuçar detalhadamente a literatura acerca da diversidade de ser rural e da variedade de conceções e tipologias⁴ associadas à caracterização do espaço rural, que no passado muito assentaram na utilização de uma clara abordagem de oposição, isto é, definindo espaço rural opondo-o ao espaço urbano, seja em termos sociais, económicos ou espaciais (Shucksmith *et al.*, 2006; Ramos *et al.*, 2007, entre outros). Por isso apresentamos seguidamente apenas três distintas dimensões que interpretam espaço rural como sendo:

Figura 3: As diferentes interpretações do conceito de território rural

Grimes (2000, p. 13)	Figueiredo (2009, p. 89)	Cavaco (2009, p. 42)
<ul style="list-style-type: none"> • "rural areas are those parts of the space economy which are least affected by the process of urbanisation, and are therefore more associated with a much more dispersed pattern of population distribution and economic activity. They are also affected by varying levels of peripherality, depending on their distance from markets and their access to services." 	<ul style="list-style-type: none"> • "áreas com baixa densidade populacional, com paisagens dominadas pela agricultura, pela floresta e pelos animais." 	<ul style="list-style-type: none"> • "na atualidade os territórios rurais apelam ao declínio da agricultura e da entreaajuda, às dificuldades de emprego, à falta de oportunidades, à pobreza, ao desconforto, à marginalidade, à insegurança, ao êxodo, ao envelhecimento, ao despovoamento, ao isolamento, à degradação de infraestruturas e dos serviços de apoio, à insatisfação quanto à qualidade de vida e à animação local."

Parece que a “tradicional oposição entre campo e cidade perdeu grande parte do seu significado e o “rural” não é mais um conceito fechado” (Silva *et al.* 2010, p. 3), isto porque a diferente realidade rural que vem configurar um mosaico complexo e heterogéneo, inevitavelmente conduz a que este se configure como um não consensual conceito. Em suma, poder-se-á afirmar que a diversidade do espaço rural, das situações de *ser rural* e das “novas ruralidades” explicam, em parte, uma dificuldade inerente em caracterizar o espaço rural, até porque, como aludem Figueiredo e Ferrão (2008, p. 3)...

⁴ Ver: Azevedo (2010); Azevedo *et al.* (2012a); Figueiredo (2003) ou Shucksmith *et al.* (2006).

“podemos encontrar áreas *rurbanas* nas margens dos centros urbanos, com economias relativamente florescentes e dinâmicas sociais e demográficas de crescimento e, inversamente, áreas completamente afastadas dos centros económicos e de decisão, com frágeis dinâmicas populacionais e socio-económicas.”

Porém, e apesar de uma certa dificuldade em definir rural, o que é certo é que as áreas rurais sofreram ao longo das últimas décadas importantes transformações, e são precisamente as transformações que vêm ocorrendo no mundo rural que conduzem a uma classificação de grande parte dos territórios rurais como frágeis/remotos ou de TBD, já que apresentam dinâmicas regressivas. Daí, a sua associação à Baixa Densidade (Baptista, 1999; Figueiredo, 2009; Silva e Marques, 2013; e Wanderley, 2000), conceito que certos autores (Bento *et al.* 2013; Covas e Covas, 2015) incluem naquele complexo de conceitos difusos e ambíguos, que conduz à classificação de grande maioria dos territórios rurais como de TBD. Ferrão (2000) refere que neles ocorre “perda de centralidade económica, social e simbólica do mundo rural”, que se faz refletir na falta de “‘espessura’ social, económica e institucional necessária para suportar estratégias endógenas de desenvolvimento sustentadas no tempo” (Ferrão, 2000, p. 46-48).

Ora, neste contexto, em que existindo uma clara dificuldade para definir espaço rural, e que também se faz repercutir na *grey literature* (Bento *et al.* 2013), tornar-se-á igualmente “natural” a falta de uma classificação oficial única e legal para TBD, apesar do conceito de TBD, como vimos, ter vindo ao longo de décadas recentes a ser debatido e interpretado por diferentes teóricos e documentos técnico-políticos. Porém, considerando que os TBD, como evidencia a bibliografia⁵, se encontram associados a um conjunto de problemáticas negativistas de cariz “multidimensional”, a interpretação que aqui apresentamos de TBD é, portanto, uma interpretação multicritério. Por outro lado, a baixa densidade que caracteriza e afeta os TBD revela-se consequência de um fenómeno que vai muito mais além da mera noção de TBD e que nos remete, como salientavam Bento *et al.* (2013), para um território marcadamente rural e com uma reduzida ocupação humana.

Neste contexto, as três distintas interpretações do conceito de TBD que aqui apresentamos e defendemos (Figura 4), a par de apresentarem um alto grau de consenso,

⁵ Datar (2011 e 2012); Ramos (2008), entre outros, segundo Bento *et al.* (2013).

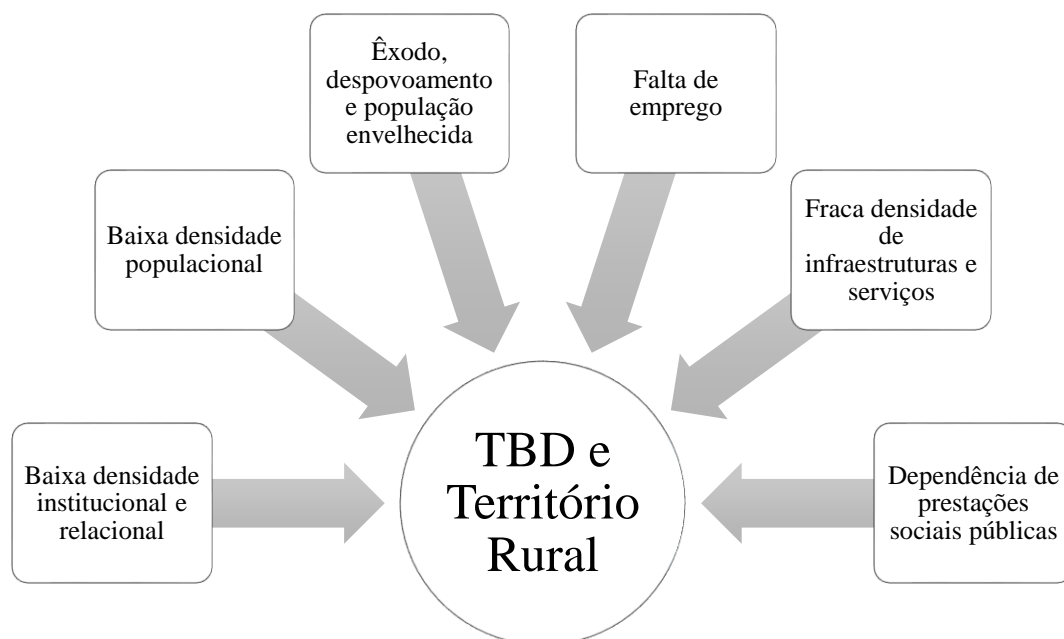
interpretam os TBD não apenas associando estes territórios às questões da ruralidade e da baixa densidade demográfica, mas também associando estes territórios a um conjunto diversificado de características e debilidades negativistas de cariz multicritério, isto é, apresentam os TBD como sendo territórios que fazem integrar diferentes vulnerabilidades territoriais.

Figura 4: Três diferentes interpretações do conceito de território de baixa densidade

Azevedo (2010, p. 2)	Ramos et al. (2012, p. 57)	Ferrão (2016, p. 39)
<ul style="list-style-type: none"> • "espaços onde há uma fraca "densidade" de pessoas, instituições, capital, infra estruturas, serviços, e sobretudo relações, iniciativas, saberes, competências e capacidade organizativa". 	<ul style="list-style-type: none"> • "territórios marcadamente rurais, climaticamente severos, com uma população envelhecida e em perda, de povoamento escasso e disperso, funcionalmente periféricos e com uma acessibilidade decrescente aos principais serviços e bens públicos, economicamente marginais e dependentes de uma agricultura de subsistência e/ou das prestações sociais públicas." 	<ul style="list-style-type: none"> • "áreas não só de baixa densidade demográfica mas também de baixa densidade relacional, isto é, com um nível reduzido de interações quer entre pessoas (envelhecimento, fraca capacidade de mobilidade, etc.) quer entre instituições (por exemplo, cooperação entre empresas, unidades de investigação e de ensino superior e autarquias)."

Neste sentido, parece que os TBD se caracterizam por deterem, e pelas diferentes formas de os interpretar, supra apresentadas, um conjunto de vulnerabilidades estruturantes provocadas por um círculo vicioso e recessivo, que muito vai ao encontro das problemáticas que afetam o território rural (Figura 3), apesar da problemática da baixa densidade não só afetar os territórios predominantemente rurais⁶ (Covas e Covas, 2015; Martins e Figueiredo, 2008).

⁶ Isto porque, existe uma tipologia de baixas densidades "que vai desde a BD remota em zonas de montanha e zonas hostis até BD pendulares em periferias urbanas ou turísticas, com passagem pelas BD de enclave e/ou eclosão mais recente, enquistadas em territórios críticos ou vítimas de uma acentuada desaceleração económica, social e ambiental" (Covas e Covas, 2015, p. 32).

Figura 5: Significados convergentes para território rural e territórios de baixa densidade

Fonte: Elaboração própria; 2016

Em suma, os TBD, e o território rural, parecem sofrer de abandono, de atraso económico e de ausência de dinâmicas sociais (Figura 5). Parece que a desigual distribuição de população, e de infraestruturas⁷, associada a dinâmicas económicas diferenciadas, dão origem a uma classificação que procura agrupar estes territórios de acordo com características comuns. Importa salientar que uma certa narrativa em caracterizar os TBD associando estes territórios apenas, e somente, às questões da ruralidade e da baixa demografia, fica, deste já, posta de lado, facto enfatizado por Baptista (1999, p. 4-5), que afirma que...

“quando falamos de baixa densidade não nos referimos apenas à densidade populacional mas, sobretudo, à densidade de polarizações e de relações, quer dizer, à ultrapassagem dos limites mínimos de capacidade organizativa, de capitais, de saberes e de competências de agentes atuantes, de iniciativa institucional”.

⁷ Sejam elas sociais, culturais, recreativas ou de serviços de proximidade.

2. PORQUE OCORRE A BAIXA DENSIDADE? E QUE AMEAÇAS E VULNERABILIDADES SE COLOCAM AOS TERRITÓRIOS DE BAIXA DENSIDADE?

Apresentado o conceito de Território de Baixa Densidade (TBD), importa agora, contextualizar, em que condições ocorre a Baixa Densidade (BD), verificando, igualmente, e brevemente, que ameaças e vulnerabilidades se colocam para com os TBD. Contudo, refira-se antes que os TBD, apesar de se tratarem de territórios cujas economias, tradicionalmente, traduziam a maior incidência do setor agrícola, a exploração de recursos minerais ou, nalguns casos pontuais, também pequenos enclaves industriais, curiosamente o traço atual mais marcante destes territórios revela-se na sua fraca coincidência com o domínio da atividade agrícola (Figueiredo e Ferrão, 2008; Martins e Figueiredo, 2008).

Na atualidade, e partindo de uma abordagem genérica aos TBD, muitos destes territórios são, portanto, espaços que poderão ser classificados como pós-agrícolas, que se caracterizam pelo distanciamento aos mercados e aos serviços, e que se associam a um rural desfavorecido que perde “gente, como vem acontecendo desde há meio século” (Baptista, 2006, p. 87), sendo correlativos de fraca coesão socioterritorial⁸ e da persistência de problemas estruturais crónicos que se fazem repercutir, numa primeira análise, e segundo a literatura⁹, no capital humano, com a predominância de uma população bastante envelhecida, assimetricamente repartida¹⁰ e em decréscimo, sobretudo, a população mais jovem¹¹, devido aos intensos movimentos migratórios de saída que, para Martins e Figueiredo (2008, p. 3-4), se devem:

⁸ Ver Azevedo (2010); Baptista (2006); Baptista (2009); Cavaco (2009); Covas (2007); Covas e Covas (2015); Silva e Marques (2013), entre outros.

⁹ Azevedo (2010); Baptista (2006); Baptista (2009); Cavaco (2009); Covas (2007); Covas e Covas (2015); Martins e Figueiredo (2008); Figueiredo e Ferrão (2008); Ferrão (2016); Marques e Silva (2009); Ramos (2014); Ramos e Fernandes (2012); Silva, et al. (2010), entre outros.

¹⁰ Segundo o INE (2013a, 2013b) os territórios de baixa densidade populacional, constituem, aproximadamente, 82% de Portugal continental, e fazem concentrar 44% da população do país, sendo, que, 21% dos quais é constituída por cidadãos com mais de 65 anos.

¹¹ Sobre os mais qualificados que saem destes territórios por processos de emigração ou de mobilidade para outras áreas do país. Segundo o INE (2013c, 2013d, 2013e), cerca de 63% dos jovens portugueses até aos 14 anos residem em áreas rurais, todavia, entre os 15 e os 24 anos apenas 49% permanecem na sua região de origem e, entre os 25 e os 29 anos, somente 22% residem nos territórios rurais de onde são naturais. Ora esta trajetória decrescente, claramente, reflete, uma dificuldade destes territórios em reterem

- À evolução do sector agrícola para modelos de produção menos intensivos em mão-de-obra;
- Ao declínio das atividades extrativas face à concorrência vinda de outras partes do mundo;
- À deslocalização industrial para economias emergentes com menores custos de mão-de-obra.

A estas características acrescem ainda os baixos níveis de formação e qualificação da população¹². Ou seja, os baixos níveis de formação e qualificação, o despovoamento, o envelhecimento, a estabilização ou mesmo degradação do capital humano, resultante do êxodo de jovens, tornam-se sinónimos de TBD. Estes territórios são ainda marcados pela “forte dependência de fatores exógenos, nomeadamente pela pluriatividade (mercado de emprego desclassificado), e pelo plurirrendimento (estado protecionista)” (Silva e Marques, 2013, p. 518).

Porém, porque ocorre a BD? Reis (2012b, p. 163), salienta que em Portugal, muitos dos TBD são o claro resultado de um “modelo de desenvolvimento económico adoptado (paradigma funcionalista) e pelos efeitos das políticas sectoriais (sobretudo agrícolas e regionais) seguidas, durante o período do Estado Novo até à actualidade” que, consequentemente, não se fizeram refletir nas verdadeiras necessidades das comunidades locais. Parece que uma política centralizadora do Estado, pouco direccionada para a promoção do empreendedorismo inclusivo, associada à polarização da economia portuguesa e ao parco investimento, sobretudo privado, que aliado a uma adoção preferencial de um modelo de referência urbano-industrial e a uma incapacidade dos atores locais em influenciarem as políticas públicas nacionais¹³, fez convergir grande parte do território nacional para a sua atual situação de afastamento das principais oportunidades de valorização socioterritorial.

população mais jovem, o que poderá ser o reflexo de uma incapacidade destes territórios em criarem emprego que seja atrativo. Acresce a isto, e segundo o INE (2013f), o facto de nos municípios de base rural o ganho médio mensal ser 31% inferior ao auferido nas áreas urbanas.

¹² Isto é, elevados índices de analfabetismo e de escolaridade reduzida, que se traduz numa desadequação às atuais exigências do mercado de trabalho, e que vem, naturalmente, tornar estes territórios menos competitivos.

¹³ Consequência da fragilidade do tecido institucional e da fraca representatividade demográfica característica destes territórios.

Nesta perspetiva, poderemos considerar que os TBD são o resultado de uma construção política, e não uma fatalidade do destino ou da natureza (Covas e Covas, 2015), sendo que também são o resultado das dinâmicas “espontâneas dos mercados, que tendem a direccionar pessoas e recursos para as zonas que beneficiam de economias de aglomeração” (Martins e Figueiredo, 2008, p. 3). Isto é, áreas onde já existe densidade de recursos humanos, empresas, infraestruturas do conhecimento, entre outros. Em suma, territórios que por si só já se encontram mais preparados para gerar competitividade e um processo sustentado de riqueza e desenvolvimento.

Contudo, e tornando-se a BD um problema estrutural crónico¹⁴, para além das questões sociais previamente mencionadas (fraco capital humano, isto é, população bastante envelhecida e com baixos níveis de formação e qualificação), a BD torna-se também o resultado de uma combinação de debilidades estruturantes que, segundo a literatura¹⁵, se poderão agrupar em torno de quatro grupos distintos. Ou seja, para além das questões demográficas, a BD também tem a ver com as questões:

- I. Urbanas - territórios excluídos do processo de urbanização, que se caracterizam por apresentarem uma incipiente rede urbana;
- II. Institucionais - territórios caracterizados por terem um reduzido leque de entidades com atribuições e competências de proximidade, com dinamismo institucional incipiente e reduzida massa crítica, resultante do predomínio de organizações de pequena dimensão, tanto privadas como públicas, e que se traduzem num défice de lideranças individuais e institucionais, o que claramente vem comprometer a competitividade destes territórios;
- III. Relacionais - níveis reduzidos de interação entre pessoas (reduzida participação cidadã) e instituições (diminuta cooperação entre empresas, unidades de investigação do ensino superior e autarquias);
- IV. Económicas - industrialização difusa com limitada capacidade de criar e fixar valor acrescentado e emprego qualificado. Isto é, tecido empresarial modesto, com débil capacidade empreendedora, de inovação e de

¹⁴ Ver Azevedo (2010); Bento, *et al.* (2013) ou Ramos *et al.* (2012).

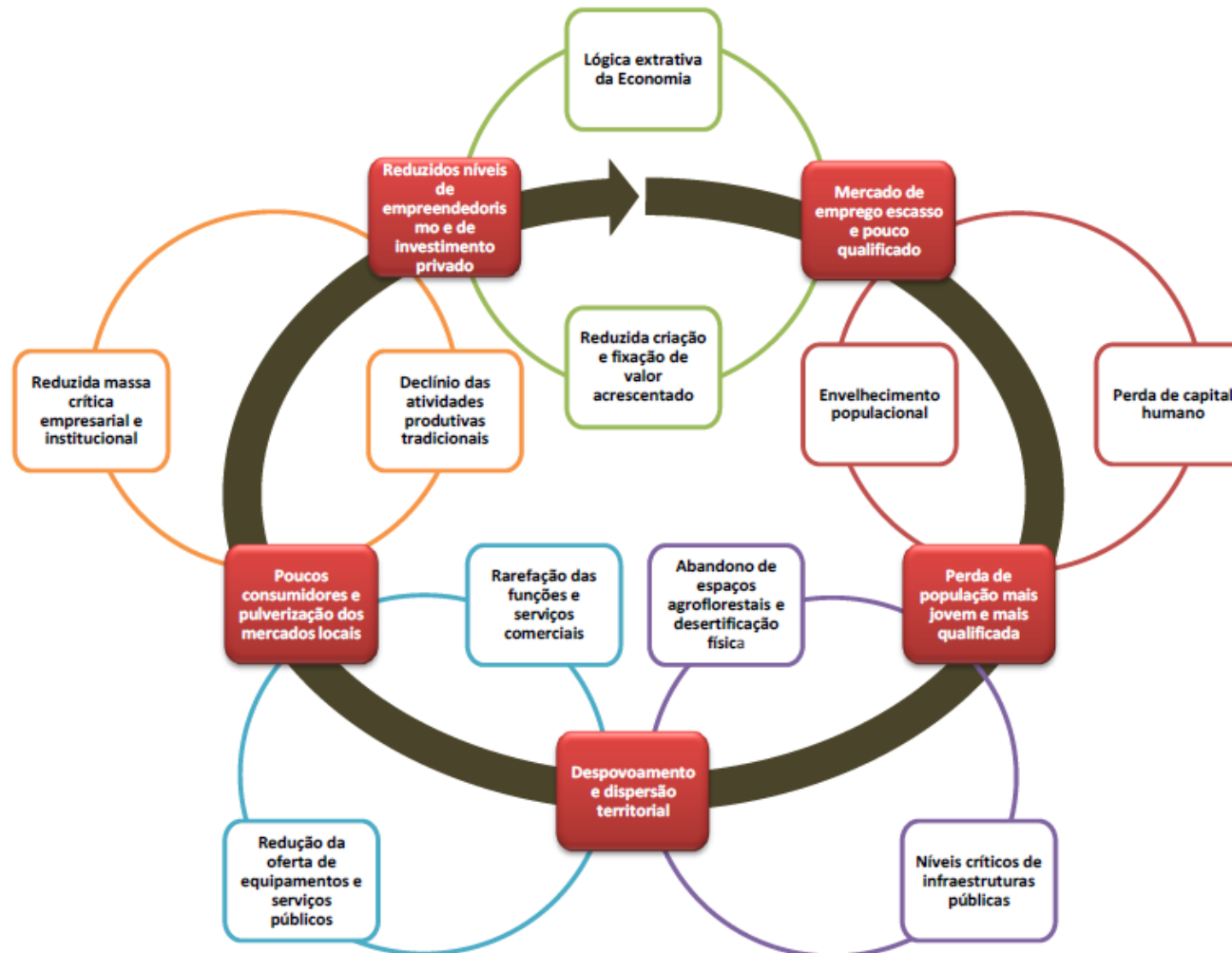
¹⁵ Chamusca (2010); Covas e Covas (2015); Ferrão (2016); Martins e Figueiredo (2008); Ramos (2014); Ramos *et al.* (2012); Silva (2010) e Silva, *et al.* (2010), entre outros.

investimento, que se encontra “presa” a uma diversidade e dinamismo institucional incipiente, fomentada por uma lógica económica extrativa nos setores de atividade dominantes, que se faz aliar à manutenção de uma economia dependente em atividades tradicionais;

- V. Produtivas - menor produtividade, menor permeabilidade à inovação, e diminuta capacidade de iniciativa.

Em síntese, poder-se-á falar de uma multiplicidade de problemas estruturais que se constituem como condicionantes, isto é, como limitações ao processo de desenvolvimento dos TBD, e que vêm, forçosamente, condenar estes territórios ao despovoamento, à rarefação socioeconómica e ao enfraquecimento da competitividade económica e territorial. Ou seja, poder-se-á afirmar que as diferentes dimensões acima apresentadas se reforçam mutuamente na reprodução deste fenómeno no tempo, segundo um processo de causalidade circular que tende a ser cumulativo, e que muito dificilmente se rompe por si só, como bem ilustra o diagrama seguinte.

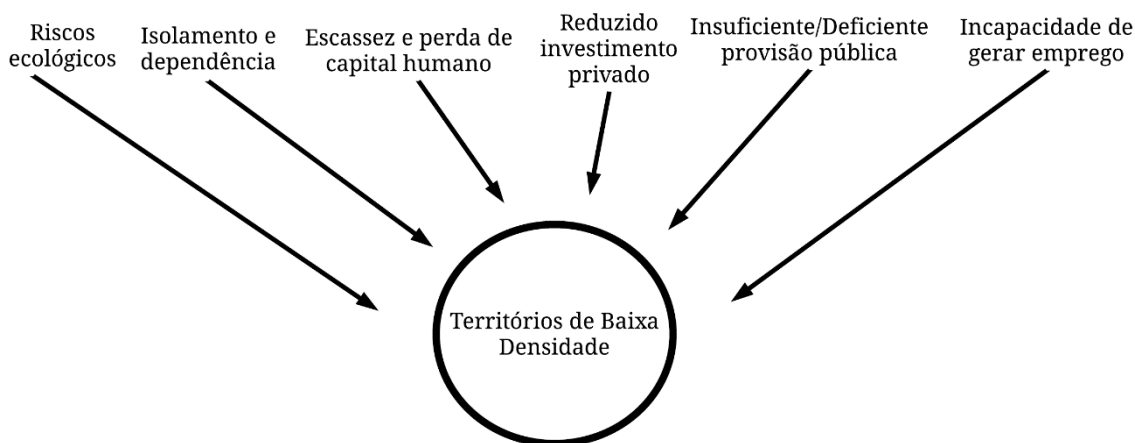
Figura 6: Os constrangimentos de base territorial, económica e social que condenam os territórios à baixa densidade (o círculo vicioso)



Fonte: Ramos (2014, p.12)

Neste contexto, atendendo ao diagrama apresentado por Ramos (2014), enumera-se, sumariamente, as vulnerabilidades e ameaças que mais condicionam o processo de desenvolvimento dos TBD:

Figura 7: Vulnerabilidades e ameaças que se colocam ao desenvolvimento dos territórios de baixa densidade



Fonte: Elaboração própria; 2016

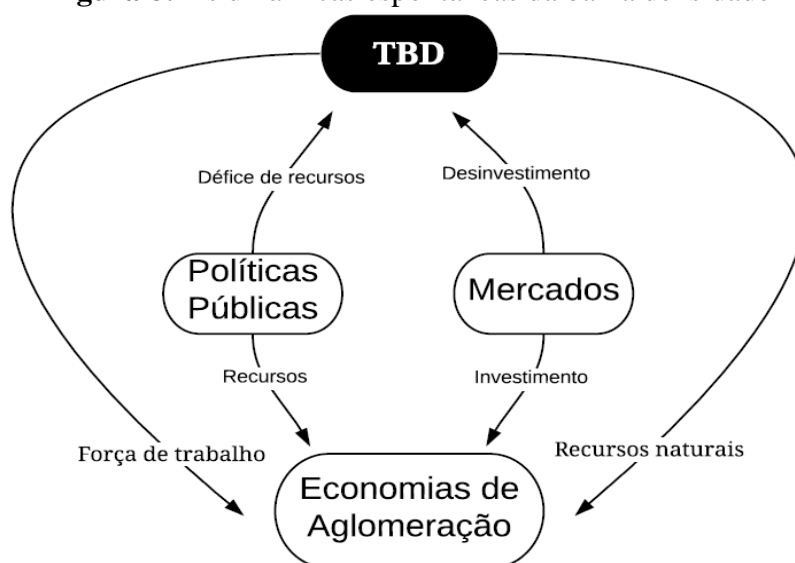
Aliás, este processo de causalidade circular (Figura 7), que para Covas e Covas (2015) ou Ramos (2014), poder-se-á classificar de círculo “vicioso” da BD, tem para os autores duas faces: primeiro, como temos um mercado interno muito pequeno, cada vez que existe uma vaga de liberalização comercial temos de ser muito mais competitivos de que os outros ou, então, fazer ajustamentos socioeconómicos/socioterritoriais muito dolorosos, a denominada desvalorização interna, através do empobrecimento e da emigração. A outra face torna-se um corolário lógico da primeira: a falta de competitividade leva à formação de défices e dívida, interna e externa, privada e pública, e os equilíbrios macroeconómicos, sempre precários e conjunturais, são conseguidos em níveis cada vez mais elevados de empobrecimento e emigração. Cria-se, assim, um círculo vicioso de despovoamento, emigração, empobrecimento e envelhecimento que não tem permitido a materialização do potencial destes territórios.

Assim, podemos considerar que a BD é quase sempre um problema estrutural de longa data, resultante da conceção de um determinado modelo de desenvolvimento territorial: a BD não se mostra um “epifenómeno superficial, é sempre uma tendência de longo prazo e uma fraqueza estrutural revelada de um certo modelo de desenvolvimento, geralmente difuso, híbrido, assimétrico e invertebrado” (Covas e Covas, 2015, p.32). Aliás, se para autores como Martins e Figueiredo (2008), e como já foi anunciado, os

TBD tornam-se o resultado das dinâmicas espontâneas dos mercados que tendem a direcionar pessoas e recursos para os territórios que beneficiam de economias de aglomeração, Covas e Covas (2015); Ferrão (2016); Silva *et al.* (2010) ou Silva e Chamusca (2011), entre outros, referenciam que os TBD tornam-se o resultado de um problema de tecnologia política, resultante de políticas públicas desenhadas centralmente e de forma setorial, isto é, tomadas em modelo *top-down*¹⁶, que por conseguinte se fizeram convergir para uma expansão desordenada do sistema urbano português. Este fenómeno, no quadro da globalização e da integração europeia, tornou a dinâmica regional e territorial mais acelerada, competitiva e excludente, conduzindo à fragmentação do território nacional e à (re)configuração dos espaços que hoje se apelidam de TBD. Portanto, poder-se-á afirmar que a BD que afeta grande parte do território nacional é o resultado de “prioridades mal concebidas, de políticas mal desenhadas e de realizações pouco eficazes e efetivas” (Covas e Covas, 2015, p. 34).

Terminando, e não existindo assim nenhuma fatalidade ou determinismo para com os TBD, mas sim uma história social e política inscrita nestes territórios, pode-se afirmar que os TBD se revelam uma consequência de opções económicas e políticas que foram determinadas em certos períodos e que conduziram à atual situação de desigualdade. Em síntese, a baixa densidade tem que ver com as questões societais, socioinstitucionais e políticas (Ferrão, 2016).

Figura 8: As dinâmicas espontâneas da baixa densidade



Fonte: Elaboração própria; 2016

¹⁶ Isto é, de modo vertical e hierárquico, de cima para baixo.

3. QUE GEOGRAFIAS APRESENTAM OS TERRITÓRIOS DE BAIXA DENSIDADE?

Em Portugal, as narrativas inerentes às geografias dos Territórios de Baixa Densidade (TBD) traduzem estes como territórios marginais, isto é, territórios que, dada a sua localização geográfica, se tornam periféricos em relação aos grandes aglomerados urbanos. Por isso mesmo, são frequentemente descritos na literatura como “espaços urbanos de pequena dimensão, sem proximidade física e socioeconómica com outros espaços urbanos (...), e por espaços não-urbanos de características rurais profundas ou tributários dos anteriores” (Reis, 2015, p. 23), apresentando-se atualmente, e segundo o autor, como a mais ampla fatia do território nacional. Aliás, já Baptista (2003 e 2006) salientava que mais de 50% do território nacional assim poderia ser classificado¹⁷, mas que representa nos dias de hoje, segundo Reis (2015), menos de 1/4 da população do país. Ora neste contexto, em que os TBD se apresentam como a mais ampla fatia do território nacional, impõem-se duas questões: que distribuição geográfica apresentam os TBD? E que critérios vêm sendo utilizados para a sua delimitação geográfica?

Não obstante, e considerando que a noção de TBD nos remete para um território marcadamente rural¹⁸, faz sentido analisar o Anexo II, que foi inventariado por Azevedo (2010), e que vem espelhar distintas formas de classificar as geografias do território rural, em Portugal, segundo diferentes autores/organismos. Ora, partindo para uma simples análise ao Anexo II constata-se, e apesar das múltiplas representações enunciadas, que geograficamente o espaço rural se faz representar numa mancha que se estende de todo o interior norte do país a todo o Alentejo. Ou seja, poder-se-á até afirmar que esta extensa mancha se torna o resultado daquilo que Ferrão (2002) classificou como “processo de modernização” que emergiu nos anos 60 do século XX, e que veio potencializar a estruturação do contraste litoral/interior como facto substantivo da organização territorial do país. Isto é, o “Portugal urbanizado, industrializado, infra-estruturado e demograficamente dinâmico – o litoral – destaca-se do Portugal rural, agrícola, subdesenvolvido, demograficamente repulsivo – o interior” (Ferrão, 2002, p. 154).

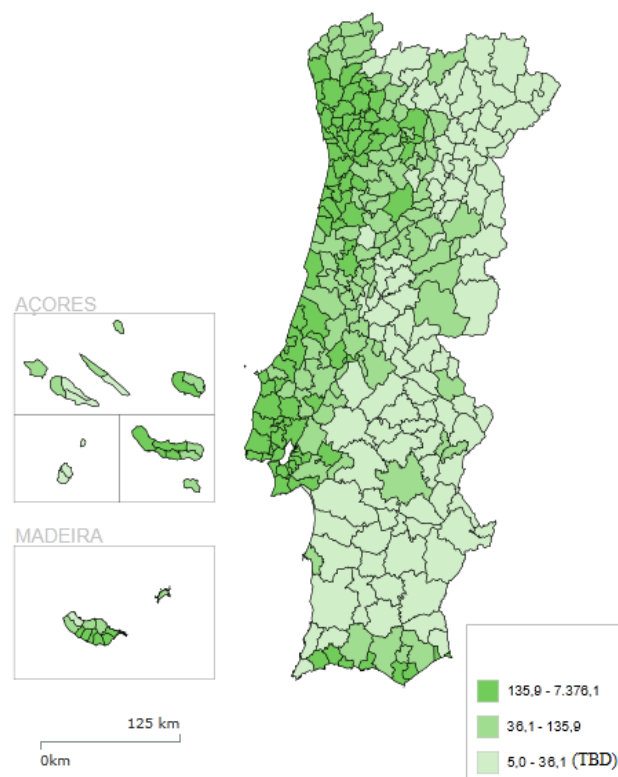
¹⁷ Isto é, como rural de baixa densidade.

¹⁸ Relembre-se que Bento *et al.* (2013, p. 570), referenciam que a noção de TBD nos remete para “um território rural com uma densidade populacional inferior a um limiar previamente fixado”.

Todavia, certamente que estas diferentes formas de interpretar e classificar o rural poderão, para já, indicar o território nacional que terá propensão para a baixa densidade.

Assim, se considerarmos o que nos mostra a bibliografia¹⁹, na qual os TBD são, numa primeira análise, e para além das questões da ruralidade, apreendidos pela sua componente demográfica, tornar-se-á natural que a grande maioria dos estudos privilegiem, sistematicamente, os indicadores de povoamento enquanto critério base para a delimitação dos perímetros geográficos dos TBD. Na verdade, e tendo somente em conta o critério da componente demográfica, Bento *et al.* (2013) e Ramos *et al.* (2012) referem que o limiar abaixo do qual é pertinente falar de TBD varia segundo autores e países. Porém, em termos gerais, consideram-se TBD os territórios que apresentem menos de 36 hab/km². Ou seja, classificam-se como TBD os municípios ou freguesias (dependendo da escala de abordagem) com uma densidade populacional inferior a esta, o que, na prática, e tendo como escala de abordagem os municípios portugueses, os TBD se fazem representar, geograficamente, para o que nos reporta a Figura 9.

Figura 9: Densidade populacional por município, 2011



Fonte: pordata.pt

¹⁹ Bento *et al.* (2013); Cavaco (2009) ou Ramos *et al.* (2012).

No entanto, para Bento *et al.* (2013) e Ramos *et al.* (2012), e estando nós de acordo com o que afirmam os autores, até pelo que nos transmite o conceito de TBD de Ramos *et al.* (2012), acima apresentado, uma abordagem que privilegie somente os indicadores de povoamento para a classificação geográfica dos TBD apresenta limitações e insuficiências. Desde logo, no que concerne à subjetividade inerente ao valor em que se baseia, 36 hab/km², e que surge meramente de ponderações estatísticas, colocando-se igualmente, e por outro lado, a questão da dimensão muito heterogénea das unidades territoriais de referência (freguesias ou municípios), o que “inevitavelmente” vem distorcer os resultados.

Neste sentido, para os autores, e tendo em conta para o que nos remete o conceito de TBD, a melhor forma de o fazer representar geograficamente obriga a que a componente da densidade populacional seja tomada pelos autores como uma ordem de grandeza e não como critério estrito, tornando-se também necessário incorporar um conjunto de outras dimensões e critérios, nomeadamente: em termos “do perfil territorial, do perfil demográfico, do perfil de povoamento, do perfil socioeconómico e do perfil de acessibilidade” (Ramos *et al.* 2012, p. 57), como vem elucidar o Quadro 1, no qual uma agregação de todos os perfis apresentados²⁰ conduzirá, segundo os autores, à representação dos Territórios de Muito Baixa Densidade (TMBD) – Figura 10.

Quadro 1: Variáveis utilizadas e agregadas para a delimitação dos territórios de muito baixa densidade

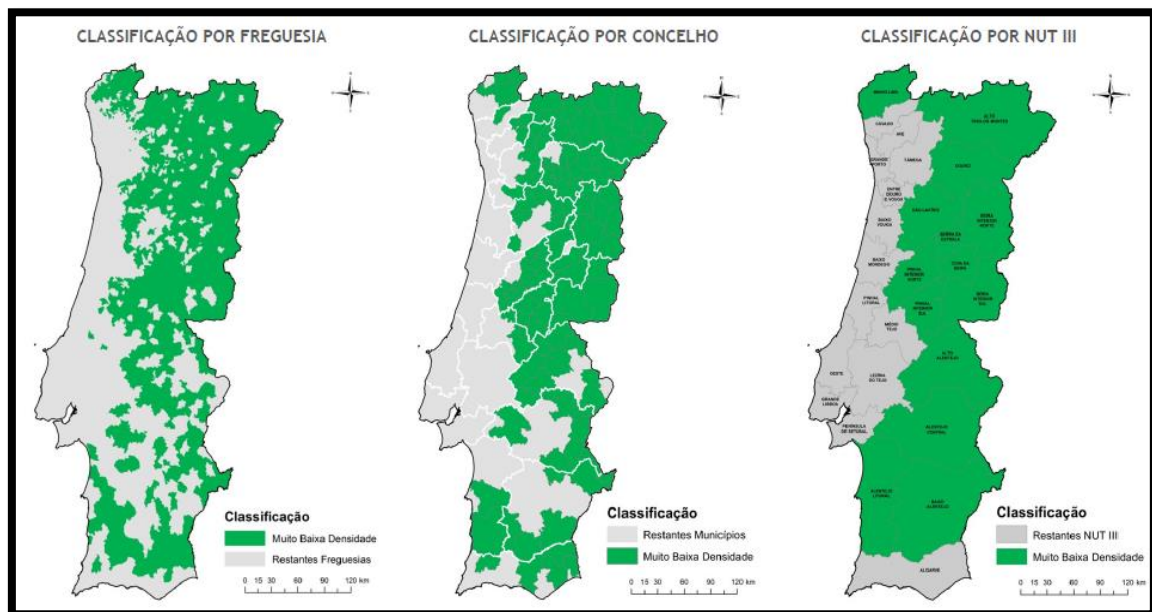
	Perfis	Variáveis	Fontes
TBD	Densidade	Densidade populacional por freguesia.	Censos 1991, 2001 e os provisórios de 2011 (INE)
	Perfil Territorial	Hipsometria; Amplitude Térmica; Uso do Solo.	ASTER GDEM 30m BIO7 – Global Climate Data COS2007 - IGP
	Perfil Demográfico	Variação da população residente; Proporção da população residente com 65 ou mais anos e proporção da população; residente com 14 ou menos anos.	Censos 1991, 2001 e os provisórios de 2011 (INE)
	Perfil de povoamento	Proporção da população residente em lugares com 2000 ou mais habitantes; Proporção da população residente em lugares com 100 ou menos habitantes.	Censos 1991, 2001 e os provisórios de 2011 (INE)
	Perfil socioeconómico	Ganho Médio Mensal; Importância da população agrícola familiar na população residente; Proporção da população residente com pelo menos o 3º ciclo completo.	MTSS-2004 e 2009 (INE) Recenseamento agrícola 1989,1999 e 2009 (INE) Censos 1991, 2001 e os provisórios de 2011 (INE)
	Perfil de acessibilidade	Tempos de acesso das sedes de freguesia aos respetivos centros municipais, distritais e regionais.	Elaborado pelo <i>routing</i> do <i>Google Maps</i>

Fonte: Adaptado de Bento, *et al.* (2013, p. 577); Elaboração própria; 2016

²⁰ Ver com mais detalhe a metodologia utilizada pelos autores em: Bento *et al.* (2013 p. 578- 579) ou Ramos *et al.* (2012, p. 71-72).

Em síntese, para os autores, a delimitação geográfica dos TMBD (Figura 10), para além de albergar os indicadores de povoamento enquanto critério base, deverá também fazer agregar, e numa perspetiva multidimensional, um conjunto de 15 variáveis que fazem integrar as questões sociais, económicas e territoriais.

Figura 10: Os territórios de muito baixa densidade a diferentes escalas



Fonte: Ramos, *et al.* (2012, p. 77)

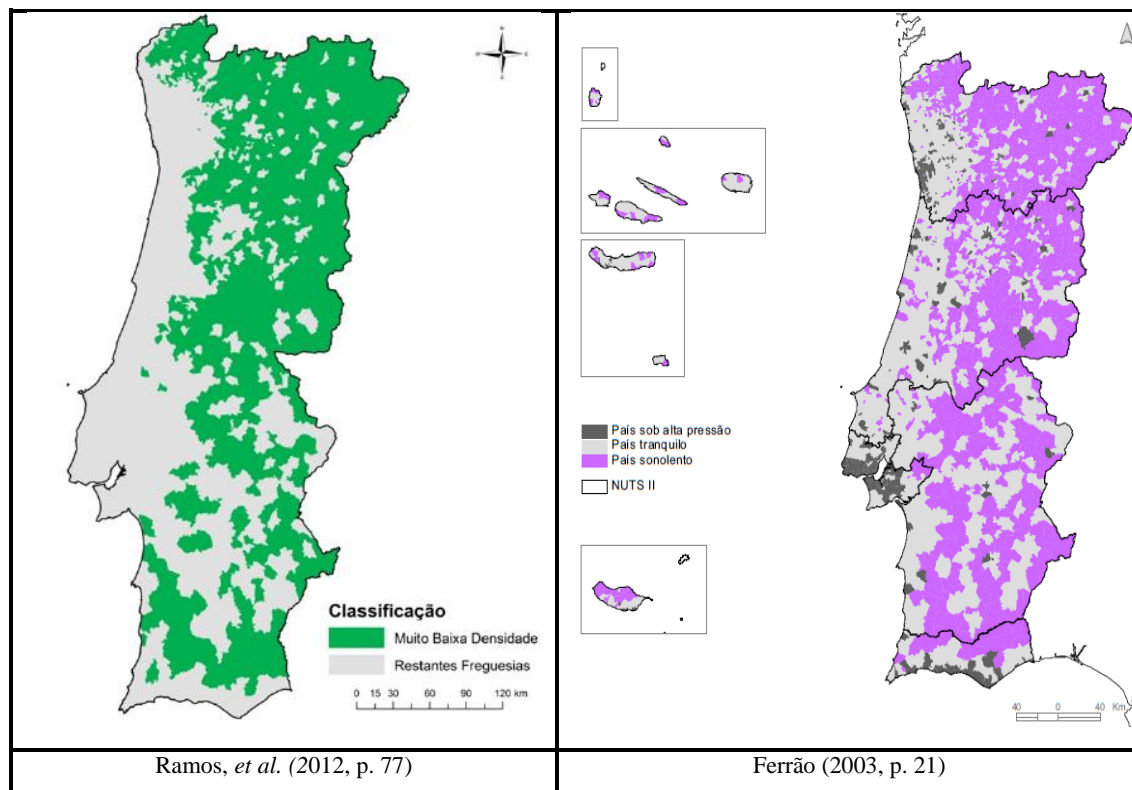
Assim, se brevemente analisarmos a Figura 10, e tendo como referencial os concelhos classificados como TMBD²¹, constatamos que a grande maioria destes coincide, maioritariamente, com as diferentes classificações do espaço rural que tinham sido inventariadas por Azevedo (2010), isto é, com uma grande franja dos TMBD a localizar-se no interior norte e centro de Portugal e até com alguns desse tipo no litoral alentejano e no Algarve.

Aliás, a classificação por freguesia vai muito ao encontro de uma proposta que em 2003 foi apresentada por Ferrão (Figura 11), na qual o autor subdividia o país em: ‘o país sob alta pressão’, ‘o país tranquilo’ e ‘o país sonolento’. Assim, o ‘país sonolento’ coincidia maioritariamente com o interior do país predominantemente rural que se

²¹ Que assim foram classificados se pelo menos 50% da área de cada concelho estivesse integrada em freguesias classificadas como de TMBD.

encontrava num círculo vicioso de subdesenvolvimento, isto é, repulsão demográfica, despovoamento, envelhecimento e degradação de capital humano (Ferrão, 2003).

Figura 11: Os territórios de baixa densidade, por freguesia



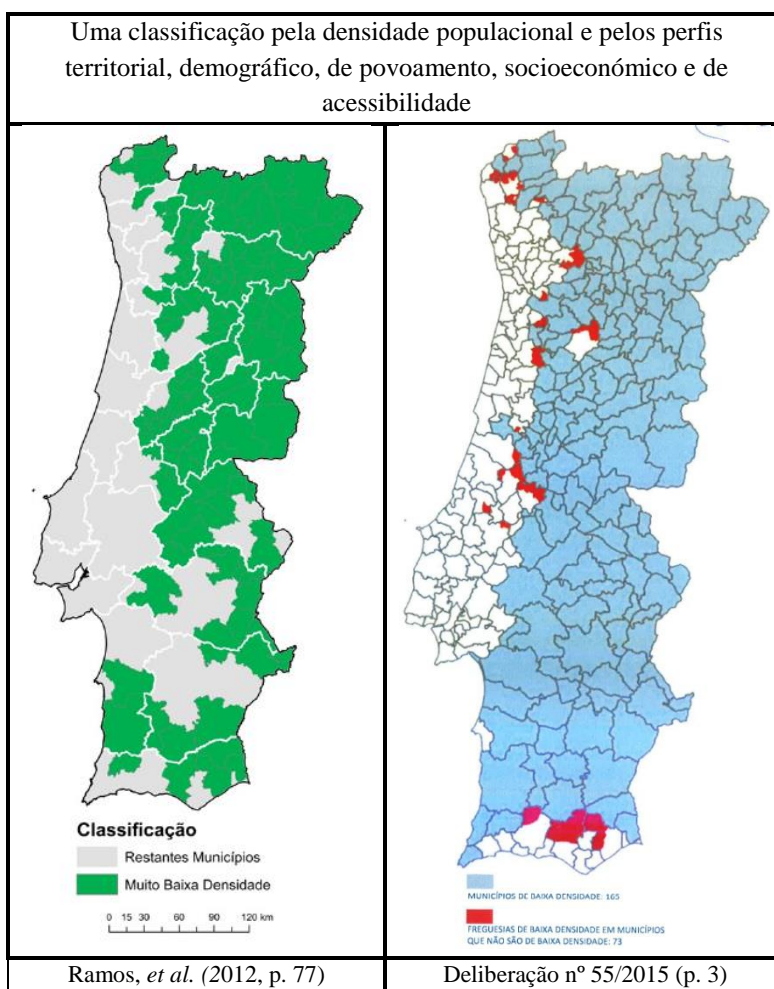
No entanto, importa considerar que surge em 2015 uma classificação geográfica oficial dos TBD, apresentada pela Comissão Interministerial de Coordenação do ‘Portugal 2020’ (CIC). Saliente-se que esta classificação oficial, efetuada pela CIC, teve por objetivos a identificação dos territórios que, dado o seu enquadramento periférico, deveriam ser objeto da aplicação das denominadas medidas de diferenciação positiva no âmbito do ‘Portugal 2020’²². Assim, a CIC²³, e sob proposta da Associação Nacional de Municípios, classifica 165 municípios e 73 freguesias como municípios/freguesias pertencentes a TBD (Figura 12). Não existindo, e como já salientado, uma classificação legal para o conceito de TBD, para efeitos da regulamentação do ‘Portugal 2020’, a classificação que determinou os 165 municípios e as 73 freguesias como pertencentes aos

²² Designação atribuída, no caso português, ao atual período de programação plurianual, para o período 2014-2020, e que reúne, deste modo, a atuação dos 5 Fundos Europeus Estruturais e de Investimento: FEDER, FC, FSE, FEADER e FEAMP.

²³ Nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro, ratificado pela deliberação n.º 55/2015, de 1 de julho de 2015.

TBD, assentou numa abordagem multicritério, certamente inspirada na proposta apresentada por Ramos *et al.* (2012), uma vez que faz utilizar os mesmos perfis propostos pelos autores²⁴. Contudo, evidenciam-se distintas metodologias²⁵, que conduzem a diferentes formas de classificar os TBD; com efeito, a proposta da CIC apresenta-se bastante mais abrangente, em termos geográficos (Figura 12).

Figura 12: Os territórios de baixa densidade, por município

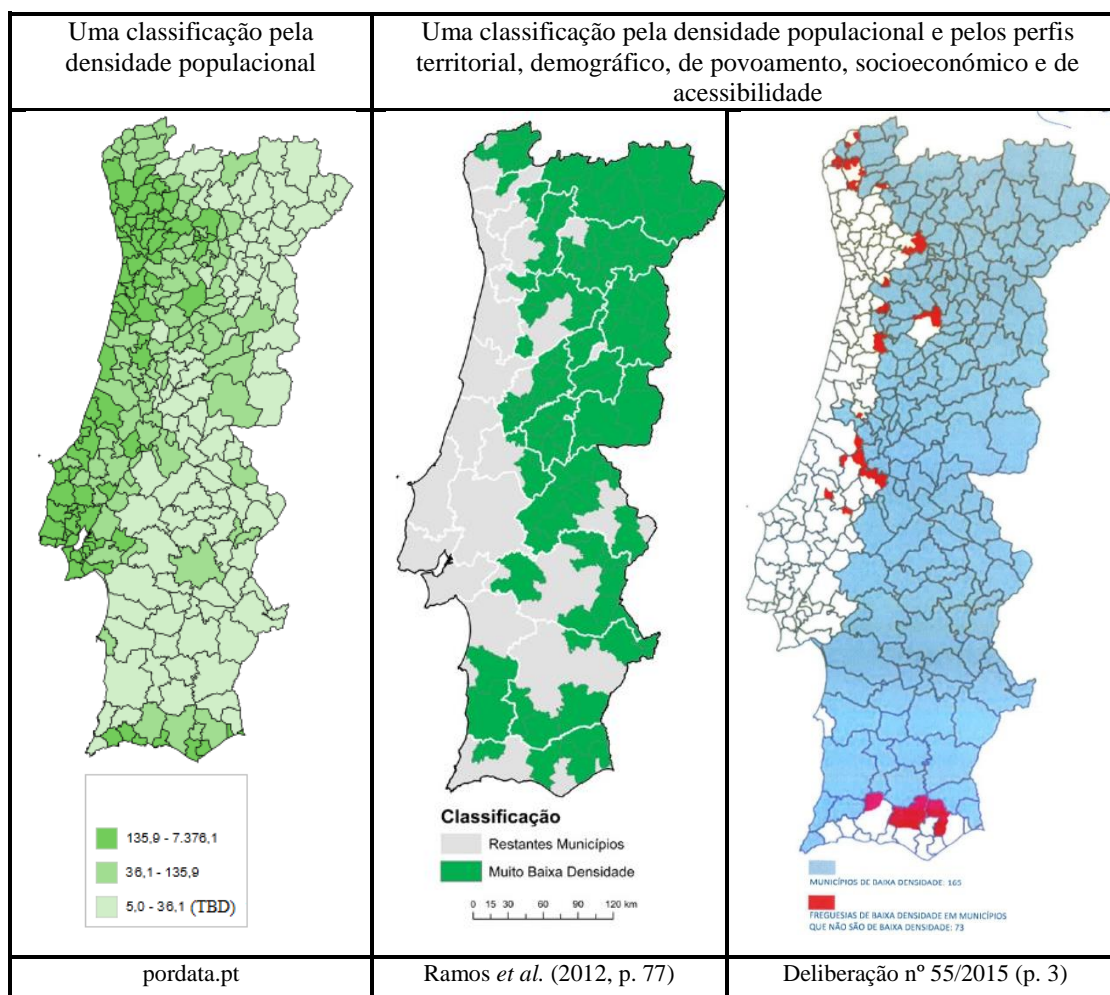


²⁴ A densidade populacional e os perfis territorial, demográfico, de povoamento, socioeconómico e de acessibilidade (Deliberação n.º 55/2015 de 1 de julho).

²⁵ Refira-se, a título de exemplo, a diferente utilização de escalas por parte da CIC, resultante tanto da recente alteração das NUT III (2015), como da recente reorganização administrativa das freguesias (2013), para além de outras questões metodológicas. Ex: em Ramos *et al.* (2012) toda uma NUT III é classificada como TMBD se pelo menos 50% da sua área estiver integrada em freguesias classificadas como de TMBD. Já a CIC classifica toda uma NUT III como TBD se 75% dos concelhos assim forem classificados. Mais informação em: www.ulisboa.pt/wp-content/uploads/Governo-aprova-a-lista-de-munic%C3%ADpios-com-direito-a-cuidados-especiais.pdf (acedido em 10 de abril de 2016).

Porém, terminando, se considerarmos as três propostas apresentadas na Figura 13, verifica-se, em ambas as delimitações, uma clara oposição litoral/interior. Aliás, se considerarmos a proposta apresentada por Ramos *et al.* (2012) e pela CIC, isto é, teoria versus documento técnico-político, verifica-se a existência de consensos quanto às variáveis a utilizar para a delimitação dos TBD. Evidentemente que uma correta delimitação dos TBD se torna de extrema relevância para estes territórios, isto porque permite uma correta operacionalização das denominadas políticas de diferenciação positiva que visem a promoção do desenvolvimento e da coesão socioterritorial, que tanto estes territórios necessitam.

Figura 13: Três diferentes formas de interpretar as geografias dos territórios de baixa densidade



4. QUE PERSPETIVAS DE DESENVOLVIMENTO SE COLOCAM AOS TERRITÓRIOS DE BAIXA DENSIDADE?

Se é certo que o superior desafio que se coloca ao processo de desenvolvimento dos Territórios de Baixa Densidade (TBD) passa por inverter as tendências e as dinâmicas recessivas que predisõem estes territórios às suas situações de desvantagem, também é verdade que as especificidades que os caracterizam²⁶ requerem a implementação de estratégias de desenvolvimento que considerem as distintas debilidades que os especificam. Esta perspetiva leva-nos a considerar o que afirma Reis (2012b, p. 165), de que o “desfavorecimento” geográfico que os TBD por norma são alvo não implica que estes territórios não detenham um conjunto de potencialidades e riquezas internas. Ou seja, embora os TBD sejam por regra espaços que se debatem com muitas dificuldades, eles detêm simultaneamente um conjunto “de potencialidades que podem ser aproveitadas para a criação de emprego e de valor, sem colocar em causa a sustentabilidade local”. Assim, a premissa do desenvolvimento local (que adiante se analisará com mais detalhe em que consiste), constitui-se atualmente como uma das grandes fontes de esperança destes territórios, onde “a inovação, o aproveitamento dos recursos endógenos, a competitividade, a sustentabilidade e a coesão” se deverão impor “como factores essenciais para reflectir e definir formas de intervenção adequadas às especificidades” (Silva *et al.* 2010, p. 4) dos TBD.

Por um lado, tendo em conta o contributo de Krugman (1991), segundo Moutinho e Manso (2015), o aumento da competitividade económica nos territórios mais periféricos e desfavorecidos só poderá ocorrer por intermédio da captação de setores transacionáveis dotados de elevado valor acrescentado, e ainda se encontra por implementar um modelo de desenvolvimento que seja capaz de devolver a estes territórios o lugar que deverão ocupar no quadro regional, nacional e europeu (Reis, 2012b). Por outro lado, a bibliografia²⁷ salienta que as perspetivas de desenvolvimento que se colocam a estes territórios se traduzem, na sua essência, na capacidade que estes territórios têm, ou não, de valorizar e mobilizar os seus recursos próprios (Figura 14). Isto é, de recorrer ao seu

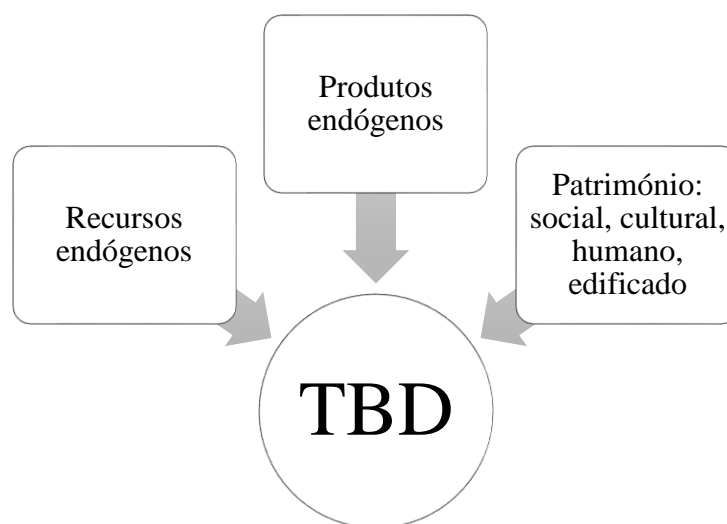
²⁶ Isto é, reduzido quantitativo populacional; predominância de uma população bastante envelhecida e com escassas qualificações; défice de infraestruturas, entre outras.

²⁷ Azevedo (2010); Azevedo, *et al.* (2012); Ferrão (2016); OCDE (2002); Ramos (2014); Reis (2012a, 2012b); Silva e Marques (2013) ou Silva, *et al.* (2010), entre outros.

capital territorial enquanto estratégia de desenvolvimento territorial, quer “ao nível do capital produtivo quer do capital humano” (Azevedo *et al.* 2012b, p. 1). Parece assim que nos TBD a criação de emprego está dependente de uma firme aposta nos setores produtivos e nas atividades económicas ligadas à valorização dos recursos locais, tornando-se, contudo, e para isso necessário, preconizar estratégias de desenvolvimento destes territórios que considerem as potencialidades e as oportunidades que possam ser dinamizadas a partir do referido capital territorial.

Em síntese, poder-se-á afirmar que o paradigma de desenvolvimento que se mostra ajustado a estes territórios estrutura-se em torno de uma trilogia que apelidamos de “trilogia da capacitação intrínseca dos TBD” (Figura 14).

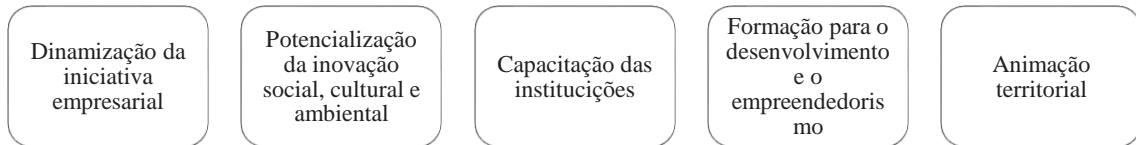
Figura 14: A trilogia da capacitação intrínseca dos territórios de baixa densidade



Fonte: Elaboração própria; 2016

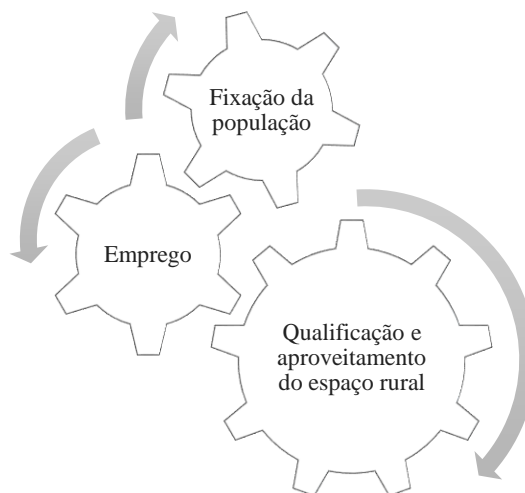
Na verdade, reconhecendo que uma conjugação das potencialidades locais que valorizem a socioeconomia dos TBD são essenciais para o seu revigoração, então uma promoção / valorização da dimensão territorial, económica e social torna-se imprescindível para o revigoração destes territórios. Tal fará conjugar “potencialidades locais com actividades tradicionais e soluções de modernidade” (CCDR-Alentejo, 2011, p. 40). Poder-se-á afirmar, e considerando a Figura 15, que o desenvolvimento destes territórios depende, então, de uma firme aposta na valorização do potencial endógeno. Todavia, e para um correto aproveitamento do potencial diversificado dos TBD, saliente-

se que as distintas estratégias de desenvolvimento a preconizar nestes territórios deverão abranger, entre outros, os seguintes domínios de ação:



Fonte: Adaptado de CCDR- Alentejo (2011, p. 50); Elaboração própria; 2016

Por sua vez, estes domínios de ação deverão ser potenciados com a elaboração de políticas públicas que promovam:



Fonte: Adaptado de CCDR- Alentejo (2011, p. 49); Elaboração própria; 2016

Assim, e em suma, o que quisemos tornar claro com este ponto é que estes territórios necessitam de um modelo de desenvolvimento que permita uma ascensão económica, social e cultural dos que vivem nestes territórios, a partir de uma forte aposta no capital territorial²⁸, isto é, nos recursos e produtos endógenos considerados únicos e inimitáveis, mas também nos seus atores territoriais.

4.1. Que valorização do capital territorial?

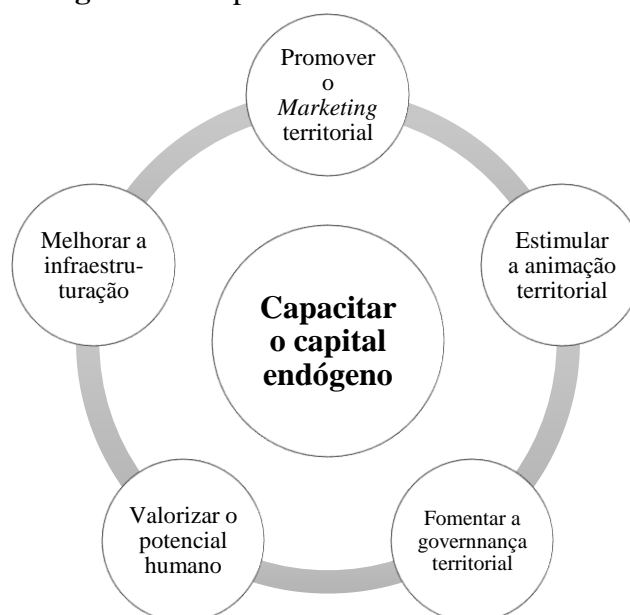
Partimos do princípio de que muitos dos Territórios de Baixa Densidade (TBD), periféricos e no interior do país, são muitos deles dotados de um conjunto diversificado

²⁸ Isto é, o capital humano, natural, cultural e social, entre outros.

de recursos e potencialidades endógenas (Reis, 2012a; Silva *et al.* 2010), isto é, riquezas internas que se fazem manifestar, e a título elucidativo, “através da existência de elementos patrimoniais (recursos geológicos, hídricos, florestais, ambientais, paisagísticos, culturais, históricos, etc.) de grande valor e que se encontram, regra geral, por explorar” (Silva, *et al.* 2010, p. 5). Consideramos igualmente que estes poderão, se bem aproveitados de modo articulado, inverter/atenuar toda uma dinâmica negativa, regressiva e depressiva no qual estes territórios estão mergulhados, já que na atualidade o processo de desdobramento do potencial dos produtos e recursos endógenos e dos valores naturais considerados únicos e inimitáveis, alicerçados na economia do ‘imaterial’²⁹ – e que se querem aliados aos bens e serviços transacionáveis – se afirma como um dos paradigmas de futuro que se deverá colocar ao desenvolvimento dos TBD.

Ora o desenvolvimento endógeno que, na opinião de Mario Polèse, segundo Reis (2012b, p. 159), espelha “(...) a esperança de o próprio meio local poder iniciar um processo de desenvolvimento que dê origem a uma economia (...) próspera, baseada nas iniciativas e nos conhecimentos técnicos (no “saber-fazer”) dos habitantes e das empresas da região”, pressupõe, claramente, uma abordagem de políticas públicas de desenvolvimento pelo lado do mercado que, na nossa opinião, deverão ter em conta um conjunto de eixos estratégicos (Figura 15) para o seu melhor aproveitamento.

Figura 15: Capacitar o desenvolvimento endógeno



Elaboração própria; 2016

²⁹ Isto é, a economia ligada às práticas, representações, expressões e aos conhecimentos e aptidões locais.

Porém, considerando a narrativa apresentada, a questão que aqui se coloca passa por analisar que estratégias de valorização do potencial endógeno se deverão colocar a estes territórios? E em que setores / domínios de ação?

Atendamos a que em muitos dos TBD um certo “estado de relativa preservação ambiental”, aliada a uma “necessidade crescente de amplas zonas de lazer e de descompressão física e psicológica das populações urbanas” a que se vem juntar a “qualidade da gastronomia local, a cultura, a autenticidade” (Reis, 2012a, p. 4) de muitos destes territórios, são mais-valias que podem e devem ser consideradas como inspiradoras de estratégias de desenvolvimento local. Porém, também é verdade, e como refere a bibliografia³⁰, que se aposta nos “nossos” recursos, isto é, no capital territorial associado ao potencial produtivo como base da estratégia de desenvolvimento dos TBD. Compreendem-se domínios de ação, há muito identificados, que incluem agropecuária, agroindústria, atividade agroflorestal, mas também a obtenção de produtos não reproduzíveis, a produção artesanal, o recurso ao património histórico, natural, cultural, enquanto potenciadores da atividade turística, sendo todos domínios que contribuem para a sustentabilidade destes territórios.

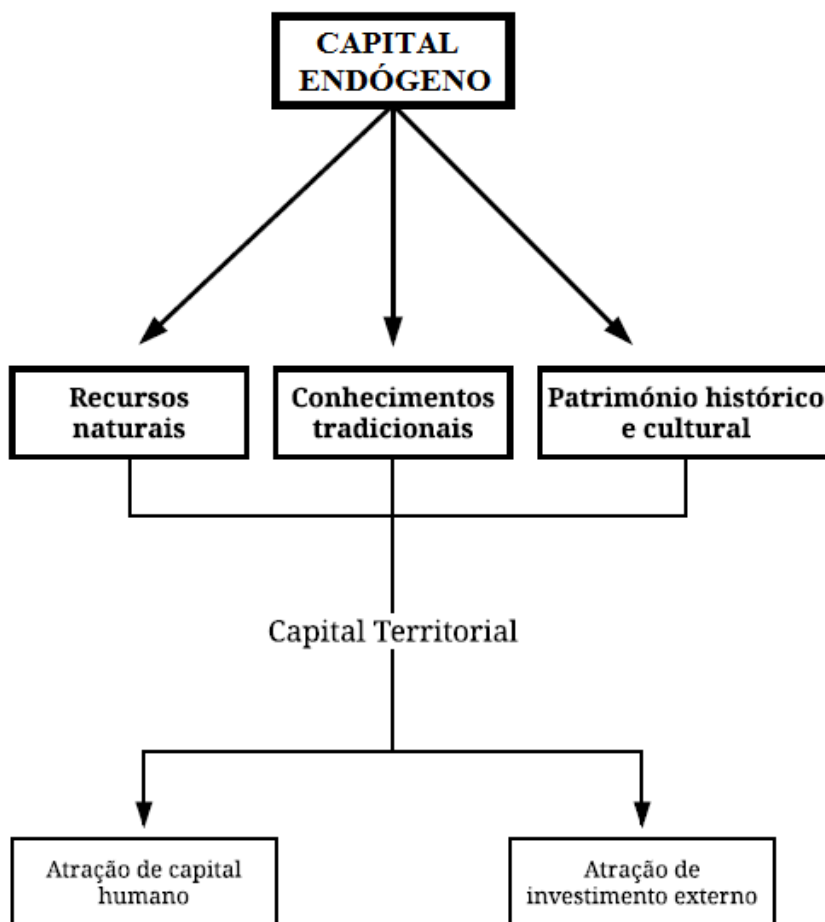
No caso específico da atividade turística, a sua promoção, que recorre à associação da natureza com as paisagens, os modos de vida e de habitar, a qualidade de vida, a genuinidade das produções locais, as tradições, as riquezas culturais, etnográficas, ou até mesmo o património desocupado ou degradado (Cavaco, 2009) de muitos dos TBD. Esta orientação vem sendo assinalada de forma recorrente na bibliografia como uma das marcas paradigmáticas do relançamento e dinamização da atividade económica dos TBD. Até porque, crescentemente, tanto o património natural como o cultural, colocados em função da aposta no turismo, têm vindo a ser utilizados como base de estratégias de requalificação territorial e revitalização do tecido económico e social dos territórios mais marginalizados. Parafraseando Reis (2012b, p. 168) ...

“se pensarmos numa actividade que use os recursos próprios, endógenos, com vinculações a montante e a jusante, este será o caso da actividade turística que utiliza os recursos do território, fazendo-o de forma tanto mais eficiente quanto o seu planeamento seja correcto e integre as restantes actividades produtivas locais.”

³⁰ Azevedo (2011); Carvalho (2009); Cavaco (2009); CCDD-Alentejo (2011); Ramos e Fernandes (2012); Ferrão (2016); Marques e Silva (2009); Reis (2012b) ou Toselli (2007).

Ora o setor turístico, nas suas múltiplas vertentes, torna-se, portanto, num sector de relevante importância para os TBD, já que potencia a “reconstituição e preservação” dos TBD, contribuindo igualmente “para o desenvolvimento da economia local, através da criação de novos empregos, quer na área do Turismo, quer na área das actividades artesanais” (Reis, 2012b, p. 167), deste modo arrastando consigo, e de forma direta ou indireta, distintos sectores da economia. Poder-se-á assim afirmar que uma das virtudes dos TBD em termos de oferta turística parece corresponder “à existência de particularidades endógenas únicas e não reproduzíveis, gerando verdadeiras janelas de oportunidade de desenvolvimento socioeconómico” (Ramos e Fernandes, 2012, p. 87), que podem contribuir para a dinamização, diversificação e modernização da socioeconomia local. Parece, pois, e como salienta Figueiredo (2009, p. 88), que o futuro destes territórios passa cada vez mais “pela sua *turistificação e patrimonialização*” (Figura 16).

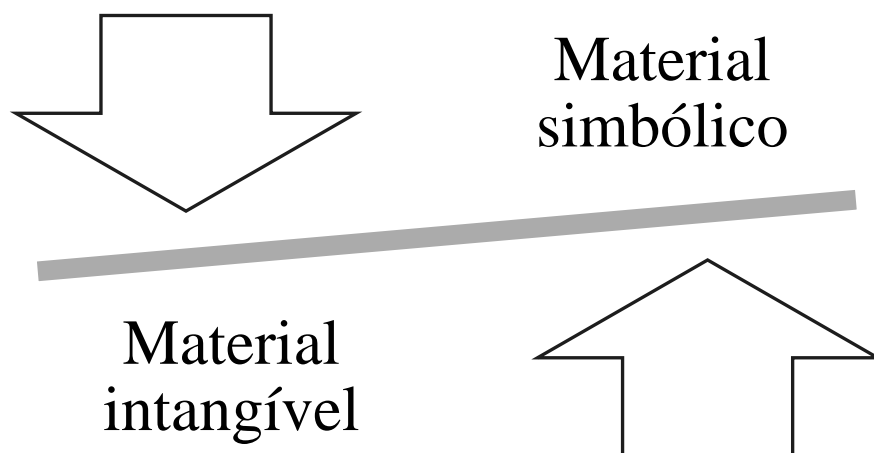
Figura 16: Valorizar o potencial endógeno



Elaboração própria; 2016

No entanto, não só através do paradigma da riqueza natural e patrimonial se poderão apontar potencialidades de desenvolvimento aos TBD. Os TBD apresentam um potencial muito significativo que deriva da enorme diversidade, em grande parte destes territórios, de recursos e produtos endógenos únicos e não reproduzíveis. Portanto, um processo de (re)descoberta do valor económico de muitos dos produtos locais, alicerçado na existência de setores favoráveis ao investimento ao nível da produção como “os sectores vitivinícola, de lacticínios, azeite, de frutos frescos e secos e o florestal” (Silva, *et al.* 2010, p. 5) apresentam-se, também, como uma mais-valia. Aliás, neste contexto, parece que na atualidade algum discurso influente³¹ salienta a necessidade dos TBD conciliarem o potencial endógeno com a economia do intangível e do imaterial, isto é, com a “iconomia” (Figura 17). Contudo, parece que a questão que mais se impõe se traduz em: como converter essa “iconomia” em bens e serviços transacionáveis?

Figura 17: Atribuir relevância à “iconomia”



Fonte: Elaboração própria; 2016

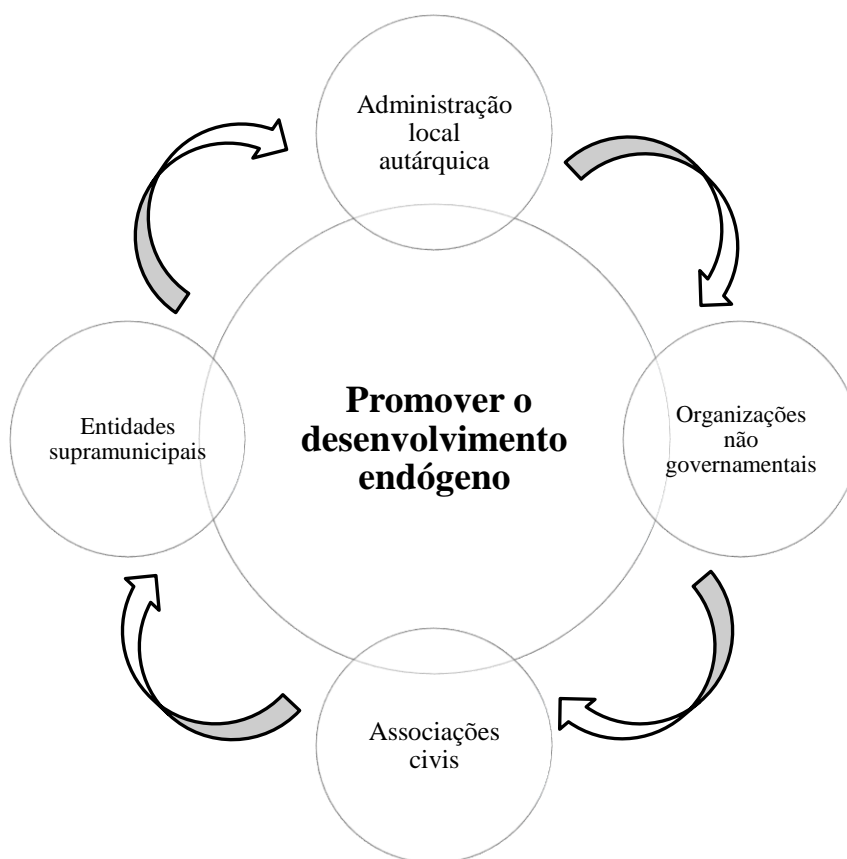
Todavia, e terminando, saliente-se que não existem “modelos” que possam transitar de diferentes realidades territoriais sem adequação ao contexto local, ou seja, as ações de potencialização da capacitação endógena de cada território não deverão ser delineadas e implementadas de forma abstrata, com a reprodução de estratégias e modelos de desenvolvimento não ajustadas às realidades locais. Como refere o editorial da revista Delnet (2004, p. 3), e referindo-se à atividade turística ...

³¹ Ver Covas e Covas (2015).

“temos que ser conscientes que esta atividade, se for mal planificada, e se se esquece a intervenção dos atores locais em todas as fases do processo, pode envolver determinados riscos e, por conseguinte, provocar efeitos nocivos e irrevogáveis para o desenvolvimento territorial.”

Portanto, uma mobilização dos diferentes atores públicos, privados, económicos e sociais, num processo de governação em rede, isto é, participado, que tenha subjacente o conceito de «boa governança»³², vertical e horizontal (Figura 18), torna-se fundamental para o aproveitamento do potencial endógeno de cada território, em que os municípios, enquanto agentes institucionais com “capacidade de iniciativa e de congregação de actores” (Silva, *et al.* 2010, p. 6) desempenham um papel essencial. Assim, e concluindo, parece que a sustentabilidade destes territórios passa, cada vez mais, por uma valorização económica dos seus diferentes usos, tendo o setor turístico, entre outras diferentes formas de potenciar o “endógeno”, um papel crucial.

Figura 18: A governação em rede, enquanto potenciadora do desenvolvimento endógeno



Fonte: Elaboração própria; 2016

³² A “boa governança”, resultante da evolução do conceito de governação, tem subjacente a adoção de conceitos como: abertura, participação, responsabilidade, eficácia, coerência, proporcionalidade e subsidiariedade.

CAPÍTULO III: GOVERNAÇÃO, GOVERNANÇA E POLÍTICAS PÚBLICAS EM TERRITÓRIOS DE BAIXA DENSIDADE

1. GOVERNAÇÃO E GOVERNANÇA: A IMPORTÂNCIA PRÁTICA DO PODER LOCAL (MUNICIPAL) PARA OS TERRITÓRIOS DE BAIXA DENSIDADE

Se é verdade, e como refere Álvarez *et al.* (2006, p. 70), que em anos recentes o poder local (institucional, ou não) “se multiplicou numa diversidade de actores públicos e privados com interesses e objectivos diferenciados”, envolvendo cada vez mais nos atuais processos de governança territorial³³, não só os serviços da administração central e local “mas também organizações não governamentais, associações civis, partenariados público-privado” (Azevedo, *et al.* 2012b, p. 1), num processo de governança que tende cada vez mais a ser em rede³⁴, também é verdade que nos Territórios de Baixa Densidade, onde a densidade institucional é fraca³⁵, as autarquias locais³⁶, enquanto estruturas de governação³⁷, apresentam-se como instituições estruturantes para a conceção de

³³ Inspirado do conceito de governança (*governance*) que implica a “[...] gestão territorial multiníveis, participada, envolvendo administração, actores económicos e socioculturais e cidadãos para responder às necessidades de um território [...]” (Pereira, 2009, p. 95), dever-se-á entender por governança territorial, e segundo o ESPON em Dasí (2016, pp. 239-240), como “o processo de organização e coordenação dos atores com o objetivo de desenvolver o capital territorial sem destruir o acervo existente e assim se poder aumentar a coesão territorial a diferentes níveis; como a capacidade de atores, grupos sociais e instituições (públicas, privadas, do terceiro setor) para construir um consenso organizacional e um acordo na contribuição que cada um deles fará para uma estratégia (territorial) comum”. Refira-se, ainda, que os mecanismos de governança territorial incluem, assim, uma componente horizontal (mobilização de atores locais ou regionais), mas também uma dimensão de governança multinível (envolvimento dos vários níveis políticos de decisão nacionais e supranacionais) e uma outra de governança multiescala (integração dos espaços de atuação dos diversos atores não-públicos) (Ferrão *et al.* 2015, pp. 151-152).

³⁴ A governação em rede é compreendida como um processo de decisão coletiva, em que é reconhecida legitimidade de participação a uma grande variedade de atores sociais e públicos (numa teia de relações entre atores públicos e privados e sociedade civil), podendo ser entendida como “redes inter-organizacionais envolvidas no processo de formulação e/ou implementação duma política pública concreta” (Rodrigues, 2010, p. 29).

³⁵ Ver Chamusca (2010), Covas e Covas (2015), Ferrão (2016), Martins e Figueiredo (2008), Pereira (2013).

³⁶ Aqui entendidas como “pessoas colectivas públicas de população e território, correspondentes aos agregados de residentes em diversas circunscrições do território nacional, e que asseguram a prossecução dos interesses comuns resultantes da vizinhança mediante órgãos próprios, representativos dos respectivos habitantes” (Amaral *et al.* 2006, p. 480), e que no sistema português se compõem, atualmente, por: freguesias e municípios, podendo também considerar-se as CIMs, e devendo evoluir para um sistema de freguesias, municípios e regiões administrativas.

³⁷ A governação entendida como o “ato ou efeito de governar; exercício dos poderes de Administração e orientação dos diversos setores de um Estado; governo”, segundo o Dicionário da Língua Portuguesa. Porto: Porto Editora, 2003-2016. Saliente-se, que não se deve confundir governação com governança. Se procurarmos delimitar um campo teórico entre governação e governança e, numa diferenciação muito limitada, poderemos afirmar que a governação se refere mais à dimensão do Estado no exercício do poder, já a governança tem um carácter mais amplo, englobando, por exemplo, a sociedade civil no exercício do poder.

estratégias de desenvolvimento local, e para o próprio sistema de governança destes territórios. Aliás, algo profundamente vincado por Baptista (2007), que vem elucidar que o sistema de governança dos TBD ainda se encontra bastante dependente da ação das autarquias locais.

De facto, atendendo à valorização e evolução do conceito de governação para governança (Ferrão *et al.* 2015), e tendo em conta que o conceito de governança territorial explicita o modo como os diversos atores territoriais e níveis espaciais são integrados no modelo institucional da organização da decisão (numa perspetiva multiescalar), envolvendo uma articulação territorial com as políticas públicas que se deseja *place-based*³⁸ e *people-based*³⁹, que o envolvimento das autarquias locais, das associações civis⁴⁰, e das organizações não governamentais se torna hoje, e praticamente em todas as dimensões, mas especialmente nas questões sociais, económicas e territoriais, de grande importância. Há hoje um reconhecimento geral, pelo menos do ponto de vista teórico, que numa perspetiva pró-ativa a participação destas entidades para a “boa governança” pode efetivar-se num mais eficaz e sustentável processo de desenvolvimento dos TBD, onde a auscultação, a participação, e mesmo a codecisão das diferentes partes interessadas, se torna uma mais-valia. Poder-se-á assim afirmar que as práticas de governança parecem não ser alheias aos processos de desenvolvimento dos territórios, especialmente em TBD. Aliás, nos TBD, onde são poucos os recursos humanos e produtivos, o que muitas vezes diferencia um processo de desenvolvimento territorial com êxito de um outro menos eficaz é a existência de uma boa interação entre as diferentes partes interessadas (Moyano, 2009, em Azevedo *et al.* 2012b).

No entanto, também é verdade que nos TBD a participação pública cidadã, tal como a sua demografia, se encontra nos dias de hoje em níveis bastante baixos⁴¹. O

³⁸ As políticas públicas *place-based* “in contrast to conventional sectoral, programmatic or issue-defined perspectives, is a holistic and targeted intervention that seeks to reveal, utilize and enhance the unique natural, physical, and/or human capacity endowments present within a particular location for the development of the in-situ community and/or its biophysical environment”(Markey, 2010, p. 2). Em suma, e como referem Reimer e Markey (2008) em Santos *et al.* (2015, p. 35), “as políticas públicas *place-based* assentam num modelo de governação territorial, onde o poder de decisão se encontra descentralizado nos atores locais e o plano de ação é delineado com base nas potencialidades e necessidades de uma identidade geográfica definida”.

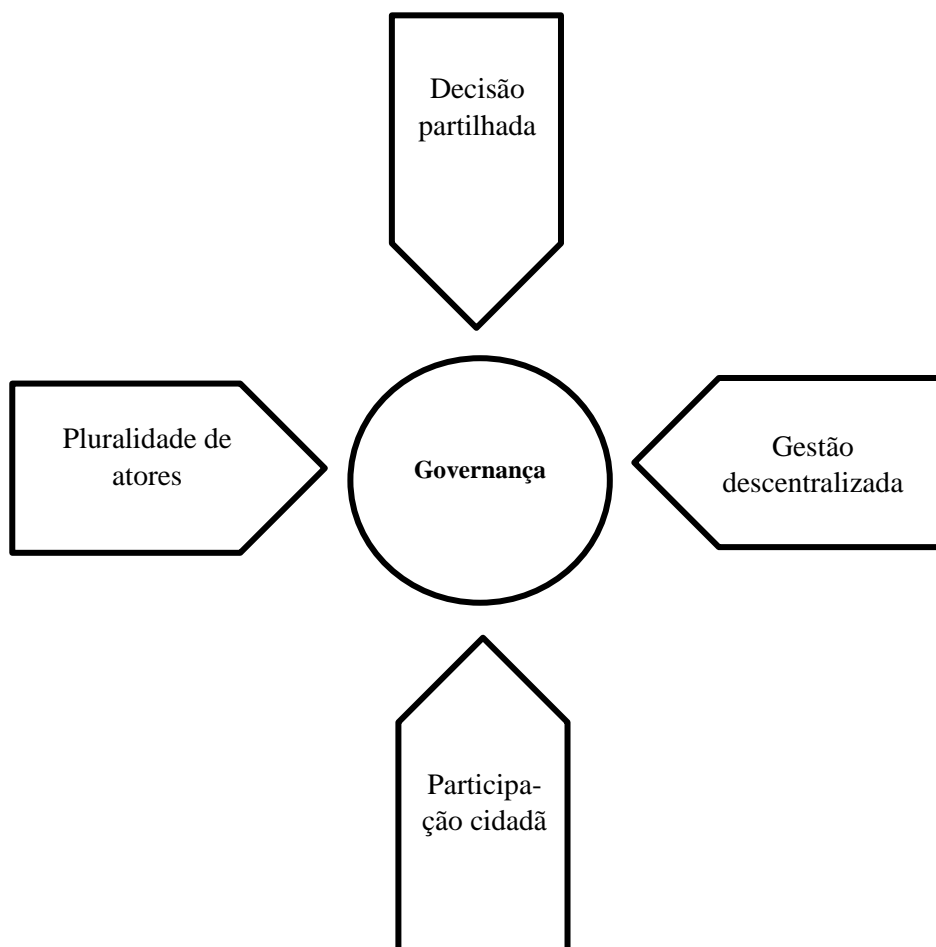
³⁹ Ver Barca *et al.* (2012).

⁴⁰ Ver Moreno (2008).

⁴¹ Porventura, fruto da população menos escolarizada e mais envelhecida característica dos TBD.

envolvimento dos atores privados tem estado, e acima de tudo, ligado à “afetação e gestão de fundos comunitários” (Pereira, 2014, p. 18), tendendo a cessar com o fim da respetiva aplicação. Contudo, o fortalecimento da governança em rede⁴² (Figura 19) revela-se especialmente importante para a implementação de políticas públicas em TBD, até porque os desafios que os TBD atravessam mostram-se especialmente complexos para que a sua resolução dependa única e exclusivamente de uma instância⁴³.

Figura 19: A tetralogia da governança



Fonte: Elaboração própria; 2016

⁴² Isto é, uma governança que não envolva, e somente, a cooperação interinstitucional (horizontal e vertical) mas que envolva também a participação de atores económicos e sociais, num esforço coletivo que viabilize projetos capazes de promover a coesão, a equidade e o desenvolvimento territorial.

⁴³ Aliás, ao nível dos documentos da UE, e sobretudo os associados aos FEEI, defende-se cada vez mais as abordagens interativas entre atores públicos e privados, isto é: interação intersectorial vertical entre os diferentes níveis da Administração e a participação das associações civis e das organizações não governamentais.

Não obstante, se nos TBD a escassez de atores locais obriga à sobrecarga de alguns atores territoriais que são “forçados” a repartir-se por várias frentes (Pereira e Gil 2010), as autarquias locais vêm sendo consideradas na literatura como os principais agentes do desenvolvimento local⁴⁴, sobretudo pela capacidade que vêm demonstrando na influência/domínio dos processos de governança. Isto é, as autarquias locais vêm sendo frequentemente apontadas como os principais estratégias da dinamização do desenvolvimento local em virtude, e segundo Azevedo (2010, p. 9), “das fragilidades institucionais locais/regionais e da resistência do poder central em experimentar políticas públicas de base territorial”.

Ora, neste sentido, a questão de maior importância que aqui se coloca passa por entender porque razão se tornam as autarquias locais (com especial enfoque para o poder local autárquico), em tão importantes instituições para o sistema de governação dos TBD? Percebendo, igualmente, e recordando Baptista (2007), porque razão o sistema de governança dos TBD se encontra tão dependente da sua ação?

Consideremos, numa primeira análise, que a imposição de um renovado modelo de autarquias locais na hierarquia da governação pela constituição de 1976⁴⁵ poderá ser encarado como visando a capacitação dos territórios mais marginalizados, já que estes passam a ter instituições autónomas distintas do Estado⁴⁶. Poder-se-á assim afirmar que o renovado modelo de autarquias locais implementado pela constituição de 1976 teve por objetivos limitar o possível absolutismo e eventuais abusos do poder central.

⁴⁴ Na senda de Henriques (1990), e recorrendo, mais uma vez, ao exemplo de Baptista (2007).

⁴⁵ Relembre-se, que com a revolução democrática de 1974, a Constituição de 1976, passa a valorizar o poder local e devolve o poder democrático aos mesmos, recuperando, deste modo, “as aspirações de promoção dos territórios menos desenvolvidos” (Claudino, 2006, p. 112). Isto porque, a 25 de abril de 1974, as autarquias locais eram instituições administrativa e politicamente diminuídas e desacreditadas (Bilhim, 2004). A constituição de 1976, vem, portanto, marcar uma posição radical de rutura e diferença no sentido de fazer “reflorescer” a administração local autárquica, alterando a estrutura de poder e, fazendo, efetivamente, instituir o princípio do poder local através de um novo sistema de governo e administração a três níveis: o central, o regional (com as Regiões Autónomas da Madeira e Açores) e as autarquias locais, que no continente, subdividem-se, em: regiões administrativas (ainda que não instituídas), municípios e freguesias.

⁴⁶ Apesar de poderem ser fiscalizadas, subsidiadas ou controladas por este, não são o Estado, ou seja, são entidades independentes do Estado.

Assim, na atualidade, com o poder local (institucional) praticamente dominado pelos municípios⁴⁷, já que as freguesias têm competências exíguas e maioritariamente dependentes daquelas que lhes são delegadas pelos municípios, e as regiões administrativas a persistirem apenas como intenção⁴⁸, o poder local municipal encontra-se formalmente entregue aos municípios (Covas e Covas, 2015; Baptista, 2009; Pereira, 2013). Apesar desta situação refira-se que, desde o início do século⁴⁹, e numa tentativa de reforço da escala sub-regional com o superior objetivo da criação de ‘massa muscular’, isto é, de um novo centro de racionalidade para o exercício das políticas públicas, diferentes governos têm vindo a apostar nas Comunidades Intermunicipais (CIM)⁵⁰, sendo associações de municípios como suposta alternativa às regiões administrativas⁵¹, no sentido da promoção ganhos de eficiência e eficácia na provisão de bens/serviços de natureza local e regional. Poder-se-á argumentar que a necessidade de uma escala intermédia vem justificando uma recorrente aposta nestas estruturas, que têm, ao longo da última década, visto reforçadas e alargadas as suas competências⁵², apesar de não terem a legitimação do voto popular, um requisito base da democracia.

⁴⁷ Covas e Covas (2015), salientam, por exemplo, que em muitos municípios estamos verdadeiramente perante um Estado-local.

⁴⁸ Para Covas e Covas (2015), Ferrão (2015) ou Ferrão (2016), a não existência de regiões administrativas vem condicionar, em muito, a política de desenvolvimento seguida em Portugal, pois esta encontra-se demasiado centralista (Estado central), ou demasiado localista (municípios).

⁴⁹ A Lei n.º 10/2003 e a Lei n.º 11/2003, de 13 de maio, conferiram aos municípios a possibilidade de criação de três tipos de associações de municípios: grandes áreas metropolitanas; comunidades urbanas e comunidades intermunicipais.

⁵⁰ A Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro define as CIM como sendo associações de municípios e pessoas coletivas de direito público constituídas por municípios que correspondam a uma unidade territorial definida com base na NUTS III, adotando, deste modo, o nome destas. Para Gonçalves (2014), o objetivo da constituição das CIM passou por criar um “patamar de administração (local) posicionado acima do município, com uma feição *intermunicipal* ou *supramunicipal* que, agregando vários municípios, possa atingir, em termos territoriais, uma certa dimensão e escala, em termos geográficos e sobretudo demográficos” (Gonçalves, 2014: 22). Em síntese, as CIM apresentam-se como um patamar para a programação, planeamento e implementação das políticas públicas de extrema relevância, já que têm por objetivos: aproximar a decisão aos cidadãos; promover a coesão territorial e melhorar a qualidade dos serviços prestados às populações (Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro). Atualmente, e segundo o Anexo II da Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro, existem vinte e uma CIM e duas áreas metropolitanas, a de Lisboa e do Porto, ou seja, a cada uma das sub-regiões das NUTS III vão corresponder vinte e três entidades intermunicipais (vinte e uma CIM e duas áreas metropolitanas).

⁵¹ Amaral *et al.* (2006) ou Covas e Covas (2015), referem que em Portugal a não imposição das Regiões Administrativas está relacionado com um certo “estigma político”, por estar associado àquilo “que poderíamos chamar o ‘terceiro-Estado’, o Estado-regional, depois do Estado-central (o 1º Estado) e do Estado-local (o 2º Estado)” (Covas e Covas, 2015, p. 38).

⁵² Saliente-se que na atualidade as suas tarefas envolvem a integração das políticas públicas municipais em áreas de relevo como: o planeamento e gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido; a articulação de investimentos de interesse intermunicipal; a participação

Ora o município, que se apresenta então como a “autarquia local que visa a prossecução de interesses próprios da população residente na circunscrição concelhia, mediante órgãos representativos por ela eleitos” (Amaral *et al.* 2006, p. 526), à escala local, mostra-se efetivamente como a instituição de maior relevância para os TBD. Tal importância evidencia-se, não só pela contínua debilidade de níveis territoriais fortes acima do local e abaixo do nacional, mas também pelas funções “clássicas” que legislativamente estão delegadas nos municípios⁵³. Assim, sendo estes os principais responsáveis pela promoção de política pública de base local, impõem-se portanto como os principais (tradicionais) estratégias na conceção e implementação de ‘visões’ de desenvolvimento local; aliás, uma grande fatia do investimento público em TBD é efetivamente afeta aos municípios. Para além disto tudo, possuem atribuições em domínios muito abrangentes e com grande importância para as populações, isto porque administram e efetuam a gestão de um vasto conjunto de serviços de interesse local, constituindo-se como o principal veículo de reivindicação / negociação das vontades e expectativas locais junto da administração central, para além de assegurarem a função de promoção e incentivo ao desenvolvimento liderando iniciativas muito variadas e orientadas para o progresso (Álvarez *et al.* 2006, p. 76; Amaral *et al.* 2006). Para Azevedo *et al.* (2012b) e Covas e Covas (2015), a sua importância ultrapassa este tipo de competências mais práticas, já que se tornam cada vez mais em instituições de último recurso, de socorro, de proteção social, mas também mediadores de conflitos e de interesses. Como referem Azevedo *et al.* (2012b, p. 8), os municípios, em TBD, são cada vez mais instituições...

“de proximidade na garantia da gestão dos recursos e da resolução dos problemas. São, em muitos casos, o principal empregador e dinamizador do concelho, onde o autarca se tornou “num gestor de afectos”, funcionando como “bombeiro” para todos os “fogos”.”

na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito dos fundos comunitários, e o planeamento das atuações de entidades públicas de carácter supramunicipal (Lei n.º 2013/75, artigo 81, n.º 1). Cabe-lhes, igualmente, assegurar a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central em áreas como: rede de abastecimento público; infraestruturas de saneamento básico; tratamento de águas residuais e resíduos urbanos; rede de equipamentos de saúde; rede educativa e formação profissional; mobilidade e transportes, entre outras (Lei n.º 75/2013, artigo 81, n.º 2).

⁵³ O elenco das atribuições dos municípios estão delineadas, e de forma geral, no n.º 2 do artigo 23º da Lei 75/2013 de 12 de setembro, onde é elencado que os municípios dispõem de atribuições, designadamente, nos seguintes domínios de ação: Equipamento rural e urbano; Energia; Transportes e comunicações; Educação; Património, cultura e ciência; Tempos livres e desporto; Saúde; Ação social; Habitação; Proteção civil; Ambiente e saneamento básico; Defesa do consumidor; Promoção do desenvolvimento; Ordenamento do território e urbanismo; Polícia municipal e Cooperação externa.

Acrescentemos ainda as dimensões de âmbito nacional da política pública que geram impactos nos TBD, com a recente (re)definição do papel do Estado⁵⁴, influenciada pelos efeitos da crise económico-financeira despoletada em 2008, contribuindo para a valorização e afirmação do poder local municipal⁵⁵. Referimo-nos à descentralização de competências⁵⁶ para os municípios, assente no princípio da subsidiariedade⁵⁷. Admitimos que em territórios mais empobrecidos a descentralização⁵⁸ aumenta a possibilidade de os municípios poderem empreender estratégias que permitam a melhoria da qualidade de vida dos seus cidadãos, na medida em que se tornam territórios mais autónomos e, consequentemente, mais responsáveis pelas suas políticas. Falamos de territórios com recursos (financeiros e humanos) escassos, onde recorrentemente o Estado se vem afastando das suas responsabilidades sociais para com a população, através de uma clara política de desinvestimento que põe em causa o desenvolvimento dos TBD nas dimensões territorial, económica e social, e que se faz refletir, por exemplo, numa reorganização descoordenada da rede de serviços públicos, com o encerramento das denominadas estruturas desconcentradas⁵⁹ (escolas, tribunais, centros de saúde, repartições de finanças, entre outros)⁶⁰. O nosso argumento é que, perante estes efeitos nos TBD, impostos a partir do exterior, e que muito contribuem para o aprofundar do fosso entre os níveis de coesão

⁵⁴ Que vem residindo no embate de duas tendências: isto é, numa tendência para a centralização económica e numa outra que se faz repercutir na descentralização administrativa.

⁵⁵ É exemplo o “Programa Aproximar”, lançado em 2013, e que teve por missão a descentralização de políticas públicas e a reorganização da rede de serviços públicos, com a transferência de competências da administração central para os municípios e entidades intermunicipais (ver com mais detalhe a RCM n.º 15/2013 de 19 de março). Para além disto, assistiu-se em anos recentes a uma efetiva descentralização para as autarquias em domínios como: educação; saúde; transportes; ambiente; proteção civil; entre outros.

⁵⁶ Em áreas como: a competitividade; sustentabilidade económica; saúde; transportes; educação; proteção social; somam-se domínios concretos como: ordenamento do território e urbanismo; infraestruturação básica; redes de equipamentos coletivos de proximidade; licenciamento da urbanização e da edificação, entre outros. Nos TBD tal veio permitir uma melhoria da qualidade de vida, especialmente a partir de um aumento do número e da qualidade de equipamentos e infraestruturas.

⁵⁷ Isto é, de “que não deve não deve subir de nível de resolução um problema que possa ter resposta a um outro mais baixo” (Mendes, 2009, p. 123).

⁵⁸ A descentralização é entendida como o sistema em que as funções administrativas estão confiadas não apenas ao Estado, mas também a outras pessoas coletivas territoriais, designadamente as autarquias locais (Amaral *et al.* 2006, p. 873).

⁵⁹ Que para Ferrão (2016) vem sendo planeada numa base estritamente sectorial e por isso de forma descoordenada, o que vem demonstrar uma clara incapacidade do Estado se pensar a si mesmo face às singularidades dos TBD.

⁶⁰ Em consequência da provisão de serviços coletivos nos TBD assumir, em regra, custos bastante mais elevados, em comparação com os territórios mais densos e dinâmicos. Isto porque a reduzida dimensão do efetivo demográfico compromete uma procura que justifique a manutenção *in situ* de muitos dos serviços disponibilizados.

do país, são os municípios, enquanto estruturas de proximidade, que vêm desempenhando um papel crucial e estruturante na compensação face ao aludido esvanecimento da intervenção do Estado central.

Apresentando-se os municípios como estruturas fundamentais, deveremos também ter em conta, especialmente em TBD, que as macrotendências que afetam os territórios influenciam o desempenho e o funcionamento do poder local⁶¹. Assim, em anos recentes, e apesar do percurso de descentralização efetivado, muitas das situações de interesse coletivo continuam a ser decididas em modelo *top-down*. O poder local (municipal) continua, e após um contínuo aumento do seu reconhecimento enquanto entidades estruturantes para a governação nacional, a “debater-se com uma limitação culturalmente secular da sua autonomia, dos seus poderes, dos seus recursos” (Seixas e Marques, 2015, p. 219). Portugal continua a ter um Estado bastante centralizado⁶², sectorializado e hierarquizado, tanto em termos económicos e sociais, como políticos, culturais e administrativos, que assentam em modos de regulação por comando e controlo, o que, consequentemente, vem gerar a sua hipertrofia⁶³. Aliás, centralização que recorrentemente é apontada como a causadora da pouca eficácia e eficiência das políticas públicas que têm vindo a ser implementadas nos TBD (Ferrão, 2015; Ferrão, 2016).

Todavia, afirma-se que o sistema de governança dos TBD tem estado dependente da ação do poder local municipal, não só pelas competências que legislativamente estão delegadas aos municípios, pela autoridade e legitimidade democrática que ostentam, pelo acesso formal que têm a recursos⁶⁴, mas sobretudo pela capacidade que possuem na mobilização dos atores locais quando assim é necessário (Henriques, 1990). Naturalmente, fruto da sua autoridade e legitimidade democrática, salienta-se o facto de poderem também definir e implementar uma orientação de desenvolvimento territorial.

⁶¹ Isto é, a centralização do Estado, o inverno demográfico, a globalização, a aceleração das dinâmicas socioeconómicas, a saturação do espaço público e o esgotamento do atual modelo financeiro, entre outros (Covas e Covas, 2015).

⁶² Diz-se Estado centralizado “o sistema em que todas as atribuições administrativas de um dado país são por lei conferidas ao Estado” (Amaral *et al.* 2006, p. 873).

⁶³ Amaral *et al.* (2006); Ferrão (2015); Mateus, *et al.* (2015); Mendes (2009); OCDE (2008); Pereira (2013 e 2014); Ramos (2014); Seixas e Marques (2015), entre outros.

⁶⁴ Isto é, a orçamento e capital humano.

Por seu turno, também se afirma que o sistema de governança dos TBD tem estado sujeito à ação do poder local municipal, pois os municípios têm vindo a funcionar como “balanças” equilibradoras quando o envolvimento de atores com interesses diferenciados ligados ao território conduz, inevitavelmente, à tensão ou ao conflito (Pereira, 2014). Esta situação assenta no facto de os processos de governança implicarem a presença de líderes que sejam capazes de mobilizar os restantes atores em torno de um ideal em comum: como afirmam Ansell e Gash (2007), a governança, especialmente a colaborativa⁶⁵, terá mais sucesso se houver um líder “orgânico” forte (um líder que emirja dentro da comunidade), do que se o poder for assimetricamente repartido e distribuído. Portanto, os municípios, com os seus líderes (presidentes de Câmara) legitimamente eleitos para zelar pelos interesses dos seus munícipes, e dotados de um conjunto de competências, apresentam-se como os principais impulsionadores das dinâmicas e das estratégias de desenvolvimento local. Como refere a CCDR-Alentejo (2011, p. 51), as entidades públicas, onde se incluem os municípios, apresentam-se cada vez mais como as facilitadoras de “comunicação/acção entre os diferentes actores, nomeadamente na junção de sinergias entre investidores (capital e experiência) e empreendedores (ideias)”.

Terminando, parece claro que os municípios, enquanto entidades dotadas de um conjunto de legitimidades, tornam-se efetivamente em instituições fundamentais para a mobilização dos diferentes atores locais. Portanto, a cooperação e a estreita articulação entre os vários atores e poderes locais⁶⁶, com o reforço de acordos e parcerias que visem o desenvolvimento local, deverá nortear toda uma estratégia de desenvolvimento territorial a empreender. Assim, e num contexto recessivo e competitivo como aquele que vivemos, um sustentável processo de desenvolvimento pressupõe uma governança que envolva não só uma colaboração interinstitucional (horizontal e vertical), mas também uma cooperação entre os diferentes atores territoriais (sejam económicos ou sociais), num esforço coletivo que seja capaz de promover um desenvolvimento local concertado que crie a desejada riqueza e bem-estar social (Pereira, 2013). Até porque, como refere Ferrão

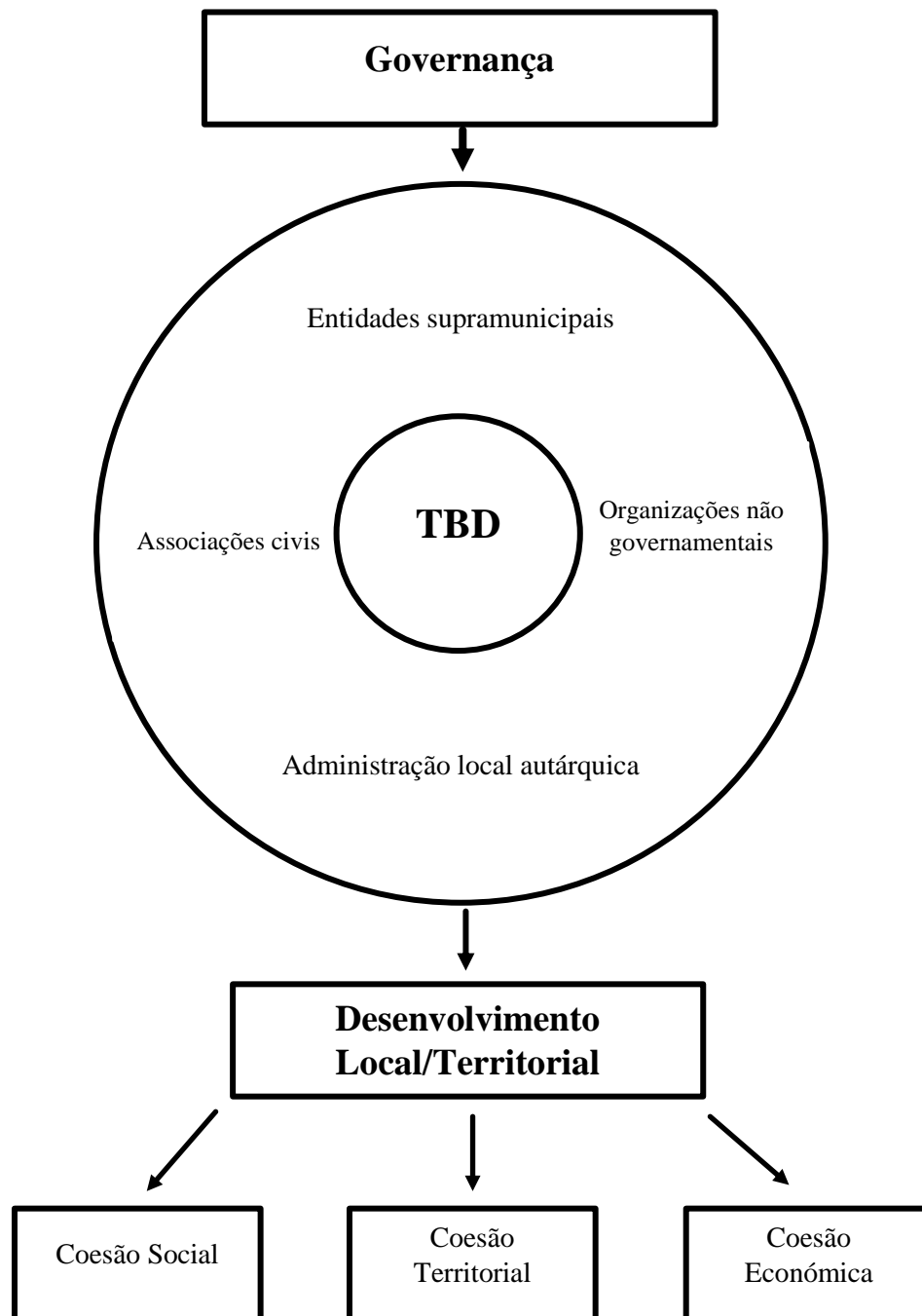
⁶⁵ Entendida como uma governança partilhada por vários atores, sejam eles agentes públicos ou privados. Fonseca e Carapeto (2009), referem que a governança colaborativa, sendo um processo coletivo, permite uma aprendizagem comum, já que é desenvolvida num quadro de coordenação orgânica não hierárquica. Ou seja, a coordenação entre atores não é imposta verticalmente, mas através de mecanismos de diálogo e de colaboração.

⁶⁷ Ver Ramos (2014) ou Reis (2012b), entre outros.

(2016), as soluções de governação integrada (ver Anexo III) poderão constituir-se como resposta útil e eficiente para o combate às vulnerabilidades / ameaças que afetam os TBD, ao mesmo tempo que estimulam as potencialidades / oportunidades.

Contudo, e sendo certo que a governança, em TBD, se encontra dependente da ação das autarquias locais, naturalmente que no paradigma da governação municipal, mas não só, conceitos como desenvolvimento local, coesão territorial, social e económica (Figura 20), dever-se-ão impor como conceitos-chave para a “boa governança”.

Figura 20: Promover a “boa governança” nos territórios de baixa densidade



Fonte: Elaboração própria, 2016

1.1. O paradigma do desenvolvimento local e da coesão social, económica e territorial enquanto conceitos-chave para a governação dos territórios de baixa densidade

Aqui se apresentam quatro conceitos estruturantes que devem nortear toda uma política pública de governação territorial, sobretudo em Territórios de Baixa Densidade (TBD), como é o caso do princípio do desenvolvimento local e os três tipos de coesão: económica, social e territorial. Até porque, no cômputo geral, estes são conceitos que têm vindo a ser referenciados na bibliografia⁶⁷, como conceitos-chave que se devem impor para o desenvolvimento futuro das políticas públicas a empreender em TBD. Porém, o que nos transmitem estes conceitos? Do que se trata quando falamos de desenvolvimento local, de coesão social, económica e territorial? E porque se tornam estes conceitos estruturantes para a governação dos territórios mais marginais?

No que concerne ao princípio do desenvolvimento local⁶⁸, e considerando que o princípio do desenvolvimento, por si só, se apresenta como uma noção contemporânea da modernidade, que poderá ser entendido como um “processo que engloba todas as dimensões da vida de uma coletividade” (Ramos e Patrício, 2014, p. 321), mas que nas palavras de Lopes (1999, p. 56) em Ramos e Patrício (2014, p. 321), “[...] não há desenvolvimento que não seja desenvolvimento local [...]”, o que deveremos entender, e somente, por desenvolvimento local? É certo que se poderia aqui apresentar uma panóplia de diferentes interpretações deste conceito⁶⁹. contudo, limitar-nos-emos sucintamente a uma interpretação proposta por Amaro (2003, p. 57). Para o autor o desenvolvimento local exprime...

“o processo de satisfação de necessidades e de melhoria das condições de vida de uma comunidade local, a partir essencialmente das suas capacidades, assumindo aquela o protagonismo principal nesse processo e segundo uma perspectiva integrada dos problemas e das respostas”.

⁶⁷ Ver Ramos (2014) ou Reis (2012b), entre outros.

⁶⁸ Saliente-se, brevemente, que mais recentemente a bibliografia vem referindo que a designação desenvolvimento territorial tende, crescentemente, a substituir a designação desenvolvimento local. Tal facto, para Ferrão (2015), vem traduzir uma clara modificação da visão e dos processos de desenvolvimento de base territorial, que tendem a não ser “rigidamente compartimentados por escalas ou níveis administrativos (transnacional, nacional, regional, local)” (Ferrão, 2015, p. 333).

⁶⁹ Para uma formulação mais aprofundada e fundamentada, entre outros: Buarque (1999); Dissannayake (1981); Melo (1998); Queirós (2016); Vachon (1993).

Ou seja, poder-se-á afirmar que o princípio do desenvolvimento local se alicerça nos pressupostos de um paradigma “territorialista”, que assenta em duas noções fundamentais: o local e o endógeno, em que o “local sugere a presença de elementos endógenos com um importante papel no processo de desenvolvimento” (Queirós, 2016, p. 134). Parece, pois, e em síntese, que o desenvolvimento local é aquilo que Melo (1998, p. 5) abrevia como a “vontade comum de melhorar o quotidiano; essa vontade é feita de confiança nos recursos próprios e na capacidade de os combinar de forma racional para a construção de um melhor futuro”. O desenvolvimento local é assim um processo de transformação, de alteração, que recusa a conservação (Reis, 2012b), o que pressupõe uma ideia de mudança e evolução de um território atendendo à valorização das componentes endógenas. Porém, valorizando sempre a conservação da paisagem cultural e natural, como elementos fundamentais para um desenvolvimento local sustentável e integrado (ESDIME, 1997; Greffe, 2002; Vachon, 1993 e Zurindeau, 2010).

Assim sendo, porque se torna então o princípio do desenvolvimento local num importante conceito para a governação dos TBD? Tal acontece na medida em que se propõe “elevar as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia local, aumentando a renda e as formas de riqueza” (Buarque, 1999, p. 9), assegurando igualmente a conservação dos recursos naturais. Além disso, um processo de desenvolvimento local não se dever efetivar de uma forma que não seja através de boas práticas de governança.

Sendo um processo plural, o desenvolvimento local faz integrar facilmente as componentes económica, social e territorial. Isto é, a valorização dos aspetos económicos, sociais e territoriais como pilares de um panorama territorial mais homogéneo tornam-se premissas do desenvolvimento local, já que é suposto que este processo venha acompanhado de crescimento económico e progresso social que permita uma melhoria significativa da qualidade de vida. Neste sentido, é perante esta realidade, em que o território se assume como variável preponderante para o desenvolvimento económico e social, e em que “a dimensão territorial (...) não é neutra em relação ao desenvolvimento” (Marques e Santinha, 2016, p. 88), que se efetiva a associação do desenvolvimento local ao princípio da coesão social, económica e territorial, tanto mais que, por si só, o princípio da coesão procura promover aquilo que se apelida de “ligações e relações fortes entre

indivíduos e instituições para alcançar finalidades comuns” (Marques e Santinha, 2016, p. 88). Porém, o que deveremos entender por coesão social, económica e territorial?

Não pretendendo aqui um aprofundamento exaustivo aos conceitos de coesão social, económica e territorial, apresentar-se-á de seguida, e brevemente, os seus significados conceptuais, dando especial atenção ao conceito de coesão territorial, partindo do princípio de que os conceitos de coesão social e económica são, numa primeira análise, de fácil compreensão, já que pressupõem uma aproximação dos indicadores sociais e económicos num determinado contexto / local. Deste modo, no que diz respeito ao conceito de coesão territorial, e como refere a bibliografia⁷⁰, se como finalidade política, isto é, como princípio e objetivo normativo a adotar na formulação das políticas públicas, tem vindo a adquirir uma importância estruturante, por seu turno ainda se verifica alguma nebulosidade no que respeita à sua operacionalização (como) e mesmo à sua conceptualização (o seu propósito). Aliás, Medeiros (2016) salienta que o conceito de coesão territorial é evasivo, complexo e ambíguo, o que naturalmente vem dificultar a forma normativa e analítica de lidar com este princípio. Ambiguidade, porventura resultante de uma incapacidade da estabilização do seu quadro teórico, que em parte poderá ser consequência das múltiplas interpretações do conceito de coesão territorial, sejam elas teóricas ou institucionais, como se poderá constatar a partir de uma leitura do Anexo IV.

Contudo, e embora envolto em alguma nebulosidade, na literatura científica, um dos conceitos de coesão territorial que mais frequentemente tem vindo a ser referenciado é aquele defendido por Camagni (2006). O autor define coesão territorial como um conceito multidimensional, constituído por três componente essenciais: qualidade territorial (padrões de qualidade de vida idênticos em diferentes territórios; equidade entre os territórios e solidariedade no acesso equitativo aos equipamentos de interesse geral e infraestruturais); eficiência territorial (eficiência racional dos recursos naturais; competitividade do tecido económico; cooperação entre territórios/regiões e capacidade de resiliência às forças desagregadoras fomentadas pela globalização) e identidade territorial (presença de “capital social”; aptidão para desenvolver visões partilhadas do

⁷⁰ Gil (2011); Santinha e Marques (2012 e 2016); Santinha (2014); Medeiros (2016) ou Mirwaldt *et al.* (2009), entre outros.

futuro; capacidade de prospeção). Aliás, com a mesma orientação teórica, mais recentemente, Medeiros (2016, p. 10) define coesão territorial em quatro pontos:

“a Coesão territorial é o processo de promover um território mais coeso e equilibrado através de: (i) ajuda à redução dos desequilíbrios territoriais socioeconómicos; (ii) promoção da sustentabilidade ambiental; (iii) reforço e melhoria da cooperação territorial / processos governamentais; e (iv) reforço e estabelecimento de um sistema urbano mais policêntrico.”

Deste modo, e em síntese, parece que a coesão territorial visa promover um “desenvolvimento harmonioso dos territórios, valorizando a diversidade e complementaridade territorial” (Marques e Santinha, 2016, p. 88), com o objetivo primordial de facultar “a possibilidade da população tirar o melhor partido das características existentes em cada território” (Santinha, 2014, p. 82).⁷¹

Por seu turno, no que concerne aos conceitos de coesão económica e social, o conceito de coesão económica está associado “a uma relativa homogeneidade da riqueza criada nas diferentes atividades, enquanto na coesão social corresponde a um acesso equilibrado da população aos resultados do progresso económico” (Ramos e Patrício, 2014, p. 320). Resumidamente, a noção de coesão social está, portanto, intimamente relacionada com os conceitos de integração e exclusão social que visem, deste modo, “fomentar uma melhor convivência dos cidadãos e garantindo-lhes maiores oportunidades” (Mújica, 2016, p. 88). A promoção da coesão social apela, por exemplo, à “redução das disparidades resultantes do acesso desigual a oportunidades de emprego” (Comissão Europeia, 1996, p. 13, em Salvador, 2015, p. 211). Já o conceito de coesão económica deverá ser interpretado segundo “os valores de «solidariedade interna» e de «apoio mútuo» que visam assegurar igualdade de oportunidades para todos os cidadãos” (Salvador, 2015, p. 210), sendo, deste modo, e em termos funcionais, visto como “a convergência dos rendimentos básicos através do maior crescimento do PIB, da competitividade e do emprego” (Comissão Europeia, 1996, p. 13, segundo Salvador, 2015, p. 211).

⁷¹ Ver com mais detalhe, sobre o conceito de Coesão Territorial, em: Davoudi (2003); Camagni (2006); Santinha (2014); Marques e Santinha (2016); Medeiros (2016); Molle (2007), entre outros.

2. AS GRANDES LINHAS DE AÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA NACIONAL E EUROPEIA PARA COM OS TERRITÓRIOS DE BAIXA DENSIDADE

Se considerarmos que a promoção da coesão económica, social e territorial se encontra dependente da ação de um conjunto de mecanismos adequados para esse efeito, certamente que na atualidade esta promoção em Territórios de Baixa Densidade (TBD) se encontra dependente da ação de um conjunto de políticas públicas adequadas, sejam elas europeias ou nacionais. Até porque, como vêm alertar Santos *et al.* (2015, p. 34), as políticas públicas “focadas nas prioridades e potencialidades de um território (...) têm assumido progressivamente um papel estruturante enquanto instrumentos de desenvolvimento local”. Assim, na atualidade, poder-se-á afirmar que a competitividade dos TBD também se encontra dependente das condições em que as políticas públicas são formatadas, tomadas e concretizadas. Portanto, a relevância, pertinência, e o valor acrescentado das políticas públicas, sejam elas tomadas à escala supranacional, ou nacional, para com o processo de desenvolvimento dos TBD, tornam-se estruturantes para o combate às debilidades que condenam grande parte do território nacional à sua situação de Baixa Densidade (BD).

Todavia, nas últimas décadas, não se poderá afirmar que o país⁷² e a União Europeia (UE) não tenham tentado a conceção e execução de políticas públicas específicas para os TBD, que tiveram por objetivos a promoção da coesão territorial, económica e social, com o propósito máximo de combater as debilidades que afetam, e condenam, grande parte do território nacional à sua situação de desvantagem (Ramos, 2014). Porém, parece que, na atualidade, a questão que mais se coloca está em saber se estas foram suficientemente eficientes e eficazes para a reversão das debilidades que se impõem aos TBD, dada a atual situação de desvantagem que afeta grande parte do território nacional.

Ora no paradigma das políticas públicas nacionais, em décadas recentes, e como salienta Reis (2012b), os TBD adquiriram uma ressonância crescente, o que culminou numa ênfase de políticas públicas orientadas para o desenvolvimento local.

⁷² Isto é, o Estado central, as CCDRs, e a Administração Local Autárquica (Comunidades Intermunicipais, Municípios e Juntas de Freguesia).

Enfatização, sobretudo resultante de um maior aprofundamento das intervenções territoriais da política europeia, decorrentes da política de coesão e dos distintos instrumentos de intervenção territorial, como o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER)⁷³ ou o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER)⁷⁴ que, enquadrados nos diversos Quadros Comunitários de Apoio (QCA), resultaram numa panóplia de instrumentos políticos orientados para as situações de carência que afetam os territórios em situação de desvantagem.

Poder-se-á até afirmar que, no caso nacional, uma forte dependência das políticas públicas nacionais face aos fundos estruturais da UE vem determinando uma preocupação nacional para com os territórios mais carenciados. A título elucidativo, uma das mais conhecidas políticas comunitárias aplicadas nos TBD e, caracterizando-se, precisamente, por ser uma denominada política pública *place-based*, sendo, portanto, um exemplo de política de governação integrada, é a iniciativa LEADER⁷⁵, que teve por objetivos incentivar e apoiar os agentes rurais a refletir sobre o potencial dos seus territórios.

⁷³ Refira-se que o FEADER, que entrou em vigor em 2007 substituindo o FEOGA, é um instrumento financeiro da UE que tem por propósito alcançar os objetivos da Política de Desenvolvimento Rural, tais como: contribuir para a melhoria da competitividade das empresas agrícolas, florestais e agroalimentares; proteger a natureza e o ambiente e, apoiar as economias rurais fomentando a qualidade de vida nas zonas rurais. (Em: www.ifap.minagricultura.pt/portal/page/portal/ifap_publico/GC_util/GC_faq/G_FAQFEADER#.V3KplzFTHIV. Consultado em junho de 2016).

⁷⁴ Saliente-se que o FEDER tem por objetivos o reforço da coesão económica, social e territorial, através do financiamento de medidas que tenham por objetivos a correção dos desequilíbrios territoriais. O FEDER, apoia, deste modo, o desenvolvimento das economias regionais menos desenvolvidas.

⁷⁵ LEADER, que é a sigla de Ligação entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural. Relembre-se que o Programa de Iniciativa Comunitária (PIC) LEADER surge pelo primeiro Quadro Comunitário de apoio, em 1991, sendo que foi replicado nos dois seguintes com o objetivo de apoiar ações inovadoras de desenvolvimento rural nas regiões rurais mais desfavorecidas da UE. Segundo a OECD (2006) em Santos *et al.* (2015, p. 34) o Programa LEADER é usado “para canalizar recursos financeiros para zonas mais desfavorecidas, como os territórios rurais de baixa densidade populacional, com dificuldades de acesso ao financiamento externo”, sendo que, os projetos associados ao programa LEADER são desenvolvidos e implementados ao nível local, envolvendo parcerias entre diferentes agentes locais: autarquias, associações profissionais ou recreativas e outros agentes de desenvolvimento local. Ou seja, a iniciativa LEADER vem defender uma abordagem *bottom-up*, em vez da abordagem tradicional *top-down*. Em síntese, o Programa LEADER tinha por objetivos, segundo o Parecer CE n.º 91/C (CES, 1991): i) atenuar a desertificação humana e o envelhecimento populacional; ii) diversificar o tecido empresarial; iii) valorizar e promover os recursos endógenos do território; iv) estimular iniciativas e projetos inovadores; v) desenvolver competências, mediante a formação e qualificação dos recursos humanos ou vi) fomentar a preservação do meio ambiente. Por fim, saliente-se que para o período de programação 2007-2013 a abordagem LEADER foi concebida como um subprograma do PRODER, sendo que na atualidade encontra-se associado aos instrumentos de DLBC.

No entanto, nos últimos anos, e apesar das mais diversificadas políticas adotadas, o princípio da coesão territorial tem vindo, e a par de uma preocupação que emana da UE⁷⁶, a ganhar um novo e crescente interesse dos diferentes *stakeholders* da sociedade portuguesa, tornando-se até, nos últimos tempos, num dos principais temas do debate político e sendo objeto de política dos mais recentes governos constitucionais. Poder-se-á depreender que tal facto seja o reflexo natural da pouca eficácia e eficiência das políticas públicas que até então foram desenvolvidas nestes territórios. Reflexo que, segundo a CCDDR-Alentejo (2011), poder-se-á apontar como sendo consequência de uma falta de articulação ou de uma desadequação das políticas públicas para com estes territórios. Isto é, será o reflexo de uma falta de territorialização das políticas públicas⁷⁷?

Contudo, na atualidade, face à atual situação de desvantagem e às assimetrias internas que teimam em persistir em grande parte do território nacional, as ações de política pública têm-se centrado, e maioritariamente, nas questões do reforço da coesão territorial, ganhando, portanto, o princípio da coesão territorial, expressão e reconhecimento no universo das políticas públicas. Aliás, a relevância atribuída à coesão territorial na corrente agenda política poder-se-á verificar no programa de governo do atual XXI Governo Constitucional, que assume, entre os seus diferentes objetivos, a afirmação dos territórios do interior, salientando, deste modo, que se torna imperioso um novo olhar para com estes territórios como aspeto central do desenvolvimento económico e da coesão territorial do país, propondo até a elaboração e execução de um “Programa Nacional para a Coesão Territorial”⁷⁸.

⁷⁶ Refira-se a inclusão do princípio da coesão territorial no Tratado de Lisboa (2009) enquanto 3º pilar de atuação da UE, a par do princípio da coesão económica e social introduzido pelo Ato Único Europeu (1986).

⁷⁷ A territorialização das políticas públicas vem sendo entendida como a “concepção e implementação de programas e projectos com impacto territorial relevante, cujas prioridades de intervenção são definidas em função de quadros estratégicos formulados para o território-alvo, com participação, formal ou informal, na sua elaboração de instituições e actores identificados com tal território.” (Figueiredo, 2010, p. 11). Em síntese, a territorialização das políticas públicas envolve, uma visão descendente (*top-down*, setorial, vertical?) sobre um território, que, consequentemente, deverá originar uma construção integrada e prospetiva de natureza ascendente (*bottom-up*).

⁷⁸ Saliente-se que o XXI Governo Constitucional propôs a criação de uma Unidade de Missão para a Valorização do Interior, com a missão de “criar, implementar e supervisionar um programa nacional para a coesão territorial, bem como promover medidas de desenvolvimento do território do interior de natureza interministerial” (RCM, 2016, p. 210). Refira-se, também, que esta Unidade de Missão se encontra na dependência direta do Primeiro-Ministro. Ver a Resolução da Assembleia da República n.º 3/2016 de 14 de janeiro de 2016 ou, a Lei n.º 7-B/2016 de 31 de março de 2016, que sintetiza as Grandes Opções do Plano para o período 2016-2019.

Todavia, refira-se, e como já foi mencionado, que apesar das mais recentes preocupações, é certo que desde anos oitenta do século passado diversos programas/estratégias de desenvolvimento territorial, quase tantos quanto o financiamento (nacional e comunitário) o permitia, têm vindo a ser implementados nos territórios de baixas densidades social e económica, com o objetivo do reforço da coesão social e económica, procurando-se assim, e na medida do possível, corrigir assimetrias territoriais e contribuir para a reanimação destes territórios. Assim, lembrar que, no que reporta ao financiamento comunitário, isto é, à programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), ao longo dos últimos 24 anos, e considerando somente os últimos 4 quadros plurianuais⁷⁹, várias orientações de política pública cofinanciadas pelos FEEI configuraram-se para as áreas de baixas densidades, o que, objetivamente, permitiu colmatar carências que se vinham acumulando e que dificultavam o desenvolvimento económico, social e cultural dos TBD.

Saliente-se que, na sua globalidade, o paradigma assumido pelo investimento comunitário convergiu, na sua essência, para uma clara infraestruturação material⁸⁰ destes territórios, tanto no sentido mais estrito como no mais abrangente⁸¹, o que, indiscutivelmente, veio permitir uma melhoria infraestrutural e dos equipamentos coletivos destes territórios, com a construção de acessibilidades e dos mais variados equipamentos sociais e educativos. Poder-se-á até afirmar que as diferentes condições de acesso aos serviços coletivos por parte da população, e que sinalizavam um problema de equidade socioterritorial que competia às políticas públicas amenizar, foi, no paradigma da infraestruturação, largamente conseguido (Ramos, 2014).

Complementarmente, saliente-se que, para além das iniciativas cofinanciadas pelos FEEI à escala municipal, e em territórios em situação de desvantagem, os municípios têm vindo a implementar um conjunto variado de políticas públicas orientadas para a reanimação dos seus territórios, o que claramente tem implicado um esforço

⁷⁹ Os QCA's (1989-1993; 1994-1999; 2000-2006), e o QREN (2007-2013).

⁸⁰ Infraestruturação material aqui entendida, e como saliente Gaspar (2010, p. 87), “como a implantação das condições físicas necessárias para o bom desempenho das actividades económicas e para o bem-estar das populações”.

⁸¹ Refira-se que esta questão está longe de ser uma especificidade portuguesa: a lógica infraestrutural sem cuidar, a montante, da base económica endógena e da qualificação da população, foi um paradigma largamente adotado nos diferentes congéneres europeus.

financeiro exigente da sua parte para o financiamento das mais diversificadas medidas. Medidas, que na atual agenda política, não se tornam novidade:

- A oferta de solo industrial a preços simbólicos;
- Discriminações fiscais positivas através da redução/isenção de impostos e das taxas municipais;
- Incentivos financeiros à formação de quadros médios e superiores;
- Apoio à natalidade com subsídios de natalidade (entrega pecuniária por nascimento de filho, abertura de conta bancária ou participações pecuniárias em despesas).

Não obstante, este foi o contexto em que a política de coesão europeia e a política central e local (municipal) desempenharam crucial importância enquanto fatores de melhoria das condições de vida da população, mas que, inversamente ao desejado, volvidas quase três décadas de financiamento comunitário e nacional, as assimetrias regionais⁸² e territoriais agravaram-se, com grande parte do território nacional em situação de desvantagem. Isto porque, e apesar das melhorias consideráveis, os TBD não foram capazes de se dotar “das redes que aumentam a competitividade externa dos bens transacionáveis (redes de investigação, de inovação, de cooperação, de transferência, de extensão)” (Covas e Covas, 2015, p. 34). Continuaram, portanto, a debater-se com a sua fraca competitividade e débil capacidade de atração de investimento externo e de capital humano, que as políticas públicas não conseguiram esbater. É certo que, no que reporta ao sentido da aplicação dos FEEL, que estes permitiram aperfeiçoar a rede de bens não-transacionáveis, conforme o paradigma da infraestruturação material, mas não foram capazes de “reequilibrar economicamente o país, dotando-o de uma coluna vertebral sólida assente numa boa rede urbana, numa boa rede industrial e numa boa rede rural” (Covas e Covas, 2015, p. 33-34), a par de muita da infraestruturação que foi efetuada se ter traduzido, na atualidade, em custos de manutenção inabarcáveis para muitos destes territórios⁸³.

Ou seja, o paradigma de investimento que foi efetivado não foi suficiente para evitar o crescente despovoamento de muitos destes territórios, isto porque não conseguiu intervir “nas componentes centrais que explicam a competitividade e resiliência de um

⁸² Isto é, entre o litoral populoso e economicamente dinâmico e, o interior, com uma população rarefeita, e economicamente fragmentado.

⁸³ Podendo “mesmo levantar-se a questão da existência de alguns excessos de infra-estruturação em espaços geográficos cuja procura estava muito longe de justificar tais investimentos” (Gaspar, 2010, p. 90).

território - a sua base económica e de qualificações” (Seixas e Marques, 2015, p. 210). Será porventura consequência, segundo a bibliografia⁸⁴, de uma administração fortemente centralista, que se conjuga com a elaboração e execução de políticas públicas setoriais, maioritariamente tomadas em modelo *top-down*⁸⁵, e que se vêm revelando infrutíferas e inconsistentes. Isto porque assentam, recorrentemente, em diagnósticos não integrados, parcelares, uni-setoriais, “tecnicistas” e pouco participados e, por isso, com insuficiente sensibilidade às necessidades e preferências dos diferentes *stakeholders* territoriais. Com efeito, ao se dirigirem ao conjunto do territorial nacional, como se de uma entidade homogénea se tratasse, raramente se adaptam às especificidades locais, sub-regionais e regionais⁸⁶. Para Ferrão (2016, p.45), tal realidade espelha uma “incapacidade de o Estado olhar para o território levando em conta as suas múltiplas necessidades e realidades”.

No entanto, o agudizar das assimetrias territoriais, o despovoamento e a desvalorização territorial generalizada dos TBD é uma tendência que vem crescendo e que importa reverter. Urge intervir de forma célere e inteligente, até porque a perda de coesão territorial constitui-se como algo indesejável para o país. Todavia, dada a complexidade do fenómeno aqui em análise, e considerando que a competitividade dos TBD parece, também, resultante e dependente das condições em que as políticas públicas têm vindo a ser formatadas, tomadas e concretizadas, torna-se hoje claro que a BD que afeta grande parte do território nacional também é o resultado de deficientes prioridades políticas, isto é, de políticas públicas mal desenhadas e de realizações pouco efetivas e eficazes (Covas e Covas, 2015). Isso torna desejável uma nova abordagem que privilegie

⁸⁴ Covas e Covas (2015); Ferrão (2015 e 2016); Seixas e Marques (2015), entre outros.

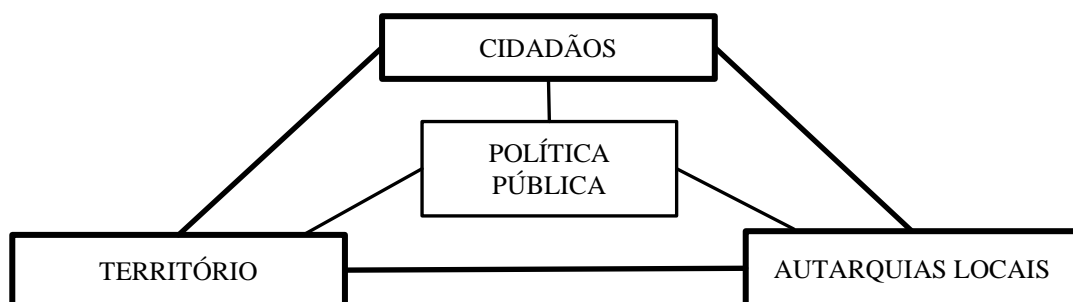
⁸⁵ Covas e Covas (2015), salientam, e referenciando-se ao financiamento comunitário, que nos últimos anos, este, não alterou substancialmente o quadro de desenvolvimento territorial em Portugal, pois, a conceção, e a escala de implementação dos instrumentos comunitários da política de coesão não se apresentou, com a mais adequada para ao país. Isto porque, o desenvolvimento agrário (esteve ligado aos interesses corporativos e setoriais); o desenvolvimento local (ligado aos interesses corporativos e territoriais ligados às CM e às ADL); o desenvolvimento agro-ambiental (ligado a interesses muito heterogéneos) e o desenvolvimento regional (suportado em interesses inorgânicos e difusos em redor das relações cidade-campo e dos pólos de crescimento). Assim, e devido a estigma político da regionalização “a política de desenvolvimento regional nunca foi utilizada perdendo-se, assim, uma oportunidade única de usar a escala de planeamento mais apropriada para fazer o desenvolvimento territorial num país de tão pequenas dimensões” (Covas e Covas, 2015, p. 60). Prevaleceu assim, e segundo os autores, o “lobismo” e o localismo político-partidário ancorado, sobretudo, nos municípios, nas empresas municipais e nas associações de municípios e de desenvolvimento local, que condicionam o desenvolvimento territorial.

⁸⁶ Isto é, são os programas que emergem das diferentes políticas públicas que ciclicamente vêm reinventando os territórios “de cima para baixo, e não os territórios que formatam os programas e as medidas, de baixo para cima” (Covas e Covas, 2015, p. 172).

o desenvolvimento de políticas públicas mais amplas e que se desejam mais “territorializadas”. Aliás, se considerarmos as intervenções de política pública que têm vindo a ser implementadas nos TBD, segundo um modelo *top-down* e manifestamente deficientes, há que resgatar o conceito de governança que pressuponha uma forte articulação entre as diferentes políticas sectoriais, com significativa coordenação entre os atores territoriais mais relevantes, e alicerçado em processos de participação pública inclusivos (Ferrão *et al.*, 2015). Até porque não se pode negar a importância prática que os TBD têm para a organização espacial do país.

Terminando, e considerando que uma atenuação, ou inversão, das problemáticas estruturantes que afetam os TBD requerem, inegavelmente, um conjunto estruturado, transversal e coerente de políticas públicas – já que em territórios mais desfavorecidos as políticas públicas são suscetíveis de produzir melhores resultados do que o simples funcionamento do mercado, que tende a ser excludente para com os TBD⁸⁷ – então dever-se-á (re)pensar os “*drivers*” e os atores territoriais a mobilizar, onde políticas públicas mais eficazes e eficientes permitam sinergias entre os diferentes níveis de política (europeia, nacional e regional). A desconcentração, descentralização e a subsidiariedade das políticas públicas de base territorial que aproximem, deste modo, o processo de governação e as políticas e programas nacionais às necessidades dos TBD, torna-se uma necessidade. Há que contrariar visões exclusivamente sectoriais e centralizadas, e implementar uma nova forma de ponderar, conceber e processar as políticas públicas (Figura 21).

Figura 21: A triangulação estratégica para a política pública

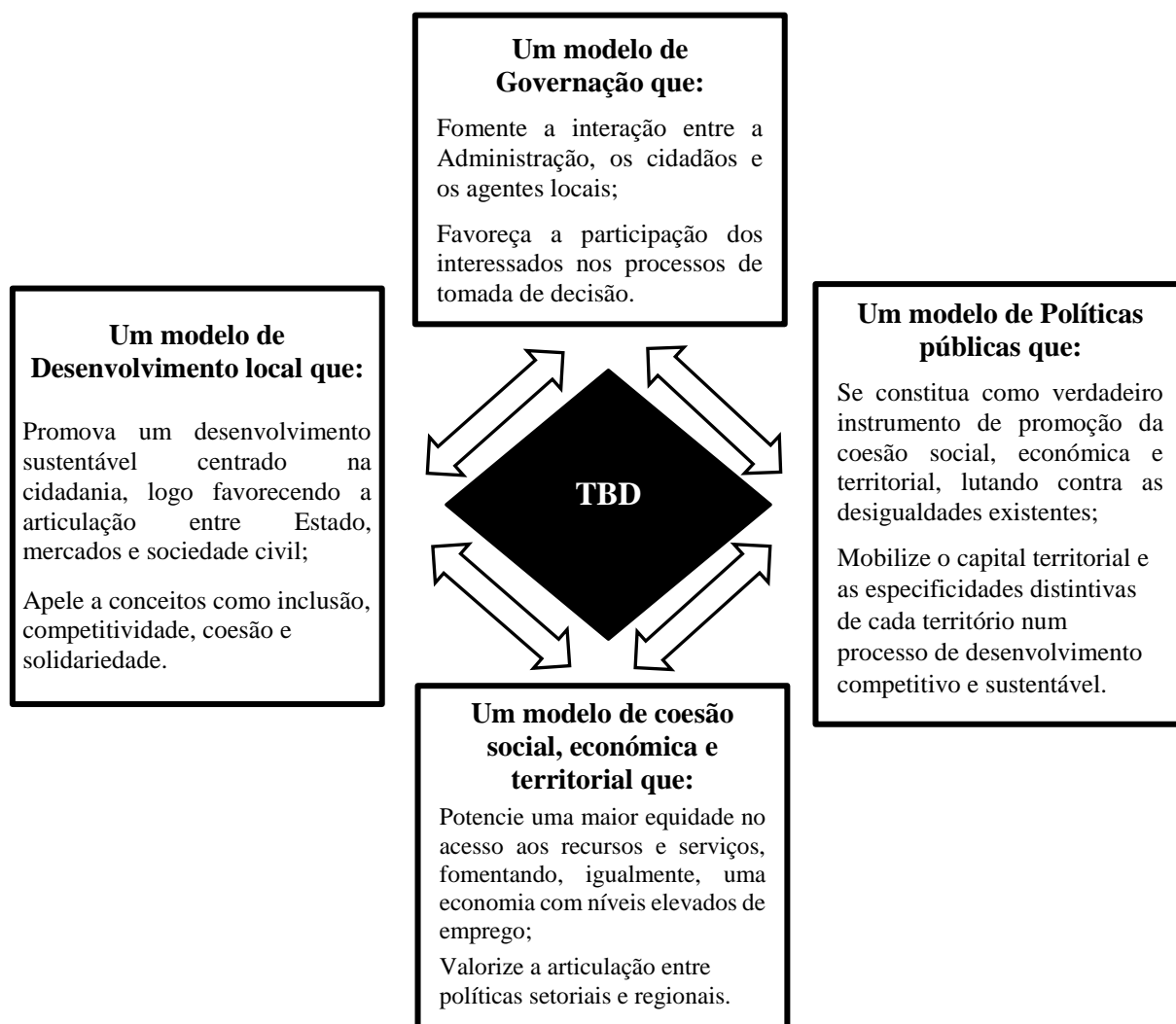


Fonte: Elaboração própria; 2016

⁸⁷ Ver Martins e Figueiredo (2008).

Em suma, torna-se premente um novo modelo de desenvolvimento para com os TBD (Figura 22). Isto é, um modelo que assente numa efetiva territorialização das políticas públicas, que se desejam baseadas em processos de discussão e de comprometimento, melhor dizendo, de compromisso (Ferrão, 2016; Seixas e Marques, 2015). Ou seja, torna-se urgente o seguimento de políticas em que o poder de decisão se encontre descentralizado nos atores locais, com um plano de ação delineado com base nas potencialidades e necessidades dos locais, e que permitam, na medida do possível, a promoção do princípio da coesão territorial. Aliás, não corresponderá ao paradigma da territorialização das políticas públicas que o novo quadro comunitário de apoio para o período 2014-2020 já vem estimular?

Figura 22: Um modelo de desenvolvimento a preconizar nos territórios de baixa densidade



Fonte: Elaboração própria; 2016

2.1. O novo quadro comunitário de apoio: que filosofia política para o período 2014-2020?

É, portanto, num contexto em que o paradigma da dimensão territorial e da coesão territorial adquire impulso pelo Tratado de Lisboa⁸⁸, aliado à necessidade de fazer face às dificuldades criadas pela crise económico-financeira que em 2008 abalou a Europa⁸⁹, e que contribuiu para um crescimento social e económico desequilibrado do espaço europeu, especialmente nas regiões mais desfavorecidas, que em 2010 a União Europeia (UE) lança uma estratégia de crescimento sustentável para a década (2010-2020), intitulada de “Europa 2020: Estratégia para um Crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo”, e que frequentemente vem sendo referenciada apenas por “Estratégia Europa 2020” (E.2020).

Considerando os desafios que na atualidade se impõem, aos níveis nacional, regional e sub-regional, derivados dos efeitos da crise económico-financeira, e atendendo à relevância atribuída pela UE à dimensão territorial, que a E.2020 apresenta um articulado de medidas destinadas a promover um crescimento sustentável e a preparar a economia europeia para um futuro mais coeso e sustentado, constituindo-se, portanto, como o referencial estratégico para o desenho orçamental dos quadros financeiros plurianuais dos 28 Estados-membros para o período 2014-2020.

⁸⁸ Refira-se que, com a integração, em 1986, do princípio da coesão económica e social no Tratado da União Europeia, pelo Acto Único Europeu, e com a consagração, mais recentemente, do princípio da coesão territorial, em 2009, pelo Tratado de Lisboa, enquanto 3º pilar de atuação da UE, a par da coesão económica e social, que o artigo 174º do TFUE, vem enfatizar a necessidade da UE promover um “desenvolvimento harmonioso do conjunto da união” através da prossecução de uma “acção no sentido de reforçar a sua coesão económica, social e territorial” com o objetivo norteador de reduzir as “disparidades entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas”, com particular atenção para com as “zonas rurais, as zonas afetadas pela transição industrial e às regiões com limitações naturais ou demográficas graves e permanentes, tais como as regiões mais setentrionais com densidade populacional muito baixa e as regiões insulares, transfronteiriças e de montanha”. O artigo 176º do TFUE menciona ainda que o FEDER deverá contribuir para a “correção dos principais desequilíbrios regionais na União através de uma participação no desenvolvimento e no ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas”.

⁸⁹ Segundo a CE (2010), a crise económico-financeira de 2008 pôs a descoberto as fragilidades estruturais da economia europeia: a “crise anulou anos de progresso económico e social e expôs as fragilidades estruturais da economia europeia. (...) o mundo está a evoluir rapidamente e os desafios de longo prazo – globalização, pressão sobre os recursos, envelhecimento da população – tornam-se mais prementes” (CE, 2010, p. 5).

Sumariamente, refira-se que a E.2020 passa por atingir, até 2020, elevados níveis de emprego, produtividade e de coesão económica e social, a partir de três prioridades de intervenção ambiciosas que se reforçam mutuamente: a promoção de um crescimento inteligente; sustentável e inclusivo, isto é, um...

“‘crescimento inteligente’, para se desenvolver uma economia baseada no conhecimento e na inovação; o ‘crescimento sustentável’, no sentido de se promover uma economia mais eficiente em termos de recursos, mais ecológica e mais competitiva, e o ‘crescimento inclusivo’, para se favorecer uma economia com níveis elevados de emprego que assegurem uma maior coesão económica, social e territorial” (GP, 2014, p. 101).

Neste sentido, a concretização destas três prioridades⁹⁰ deverá ser materializada a partir de um conjunto restrito de metas-chave estabelecidas ao nível comunitário que cada Estado-membro, segundo os seus diferentes pontos de partida e de perspetiva de crescimento – isto é, de desenvolvimento da sua economia – fará traduzir em objetivos nacionais. Ou seja, cada Estado-membro deverá adaptar os objetivos nacionais a cada uma destas prioridades. No entanto, refira-se que até ao final da presente década os progressos alcançados com a implementação das três prioridades acima anunciadas serão avaliados em função de cinco metas representativas ao nível da UE. Isto é, até 2020 cada Estado-membro terá de traduzir as prioridades acima anunciadas no conjunto de objetivos que figuram no Quadro 2.

Quadro 2: Metas a atingir no âmbito da ‘Estratégia Europa 2020’

Área Temática	Metas
Emprego	75 % da população de idade compreendida entre 20 e 64 anos deve estar empregada
I&D e Inovação	3 % do PIB da UE deve ser investido em I&D.
Mudanças climáticas e energia	os objetivos em matéria de clima/energia «20/20/20» devem ser cumpridos (incluindo uma subida para 30 % do objetivo para a redução das emissões, se as condições o permitirem).
Educação	A taxa de abandono escolar precoce deve ser inferior a 10 % e pelo menos 40 % da geração mais jovem deve dispor de um diploma de ensino superior
Redução da pobreza e exclusão social	20 milhões de pessoas devem deixar de estar sujeitas ao risco de pobreza

Fonte: Elaboração própria, 2016, com dados de CE (2010, p. 5)

⁹⁰ A estratégia encontra-se alicerçada em onze objetivos temáticos que se desdobram em cinquenta e sete prioridades de investimento, aos quais se acrescem as prioridades e medidas delineadas ao abrigo do FEADER e do FEAMP.

Posto isto, no caso português, é através de um conjunto de três Resoluções de Conselho de Ministros (RCM)⁹¹, que se determinaram as prioridades estratégicas e os princípios orientadores para a aplicação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) para o período 2014-2020⁹², em consonância com as orientações estratégicas enunciadas na estratégia E.2020, e que são vertidas num Quadro Estratégico Comum, denominado de ‘Portugal 2020’. Ora, o ‘Portugal 2020’, que concebe a filosofia nacional de intervenção dos FEEI, vem portanto compilar as intervenções, os investimentos e as prioridades de financiamento necessárias para promover um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo no cumprimento das metas estabelecidas na E.2020⁹³ (Figura 23). Em síntese, e segundo o ponto 1 da página 6748 da RCM n.º98/2012, determina-se que a aplicação dos FEEI, que cofinanciam o “Acordo de Parceria 2014-2020”, isto é, o ‘Portugal 2020’⁹⁴, e os seus demais Programas Operacionais (PO), darão prioridade a quatro domínios temáticos, sendo eles: “promoção da competitividade da economia, de formação de capital humano, de promoção da coesão social, e da reforma do Estado (...) que, em conjunto, fornecem as bases para a recuperação de uma trajetória de crescimento e de emprego sustentável”⁹⁵ com o objetivo de promover a redução da pobreza e a correção dos desequilíbrios territoriais que ainda persistem. Em suma, o ‘Portugal 2020’ assume como objetivo norteador a recuperação de uma trajetória de crescimento e de emprego. Isto é, tudo aquilo que os territórios mais debilitados, como os Territórios de Baixa Densidade (TBD), necessitam.

⁹¹ RCM n.º98/2012 de 26 de novembro de 2012; n.º 33/2013 de 20 maio de 2013 e n.º 39/2013 de 14 de junho de 2013.

⁹² Isto é, as três RCM indicam a filosofia, a arquitetura e o modelo de governação desejado pelo governo português para o período de programação 2014-2020.

⁹³ Estabeleceu-se que até 2020 Portugal receberia 25 mil milhões de euros, e em termos de elegibilidades para os FEEI (FEDER, FC, FSE, FEADER e FEAMP), as 7 regiões de Portugal, à escala NUT II, iriam ser beneficiadas da seguinte forma: 1) Regiões menos desenvolvidas (PIB per capita < 75% média UE): Norte, Centro, Alentejo e R.A. Açores, com uma taxa de cofinanciamento 85%; 2) Regiões em transição (PIB per capita entre 75% e 90%): Algarve, com uma taxa de cofinanciamento de 80%; 3) Regiões mais desenvolvidas (PIB per capita > 90%): Lisboa e R.A. Madeira, com uma taxa de cofinanciamento dos Fundos de: 50% para Lisboa e de 85% para a R.A. Madeira.

⁹⁴ Que resultou em 4 Programas Operacionais temáticos (competitividade e internacionalização; inclusão social e emprego; capital humano e sustentabilidade e eficiência no uso de recursos); para além dos PO Regionais e do PO de Desenvolvimento Rural.

⁹⁵ Respeitando, sempre, a racionalidade económica, a disciplina financeira, a integração orçamental, os princípios da subsidiariedade territorial e da territorialização das políticas públicas, e o reforço da articulação multiescalar para promover visões integradas de carácter supramunicipal que valorizem os ativos específicos de cada território (RCM n.º98/2012).

Figura 23: Alinhamento do ‘Portugal 2020’ para com as prioridades e objetivos estratégicos da ‘Estratégia Europa 2020’



Fonte: ADC (2015)

Assim, é neste contexto, em que o paradigma da infraestruturação parece posto de lado, e em que um novo modelo de governação⁹⁶ dos FEEI é estabelecido, com um claro reforço e uma maior pressão para a territorialização das políticas públicas e dos seus objetivos, sobretudo tendo em conta a abordagem *place-based*⁹⁷, que o ‘Portugal 2020’, e as estratégias inerentes ao quadro estratégico para a política de coesão que emana da E.2020, não são alheias aos territórios mais desfavorecidos. Aliás, no que concerne aos TBD veja-se, e a título elucidativo, o tratamento diferenciado que o ‘Portugal 2020’ e os

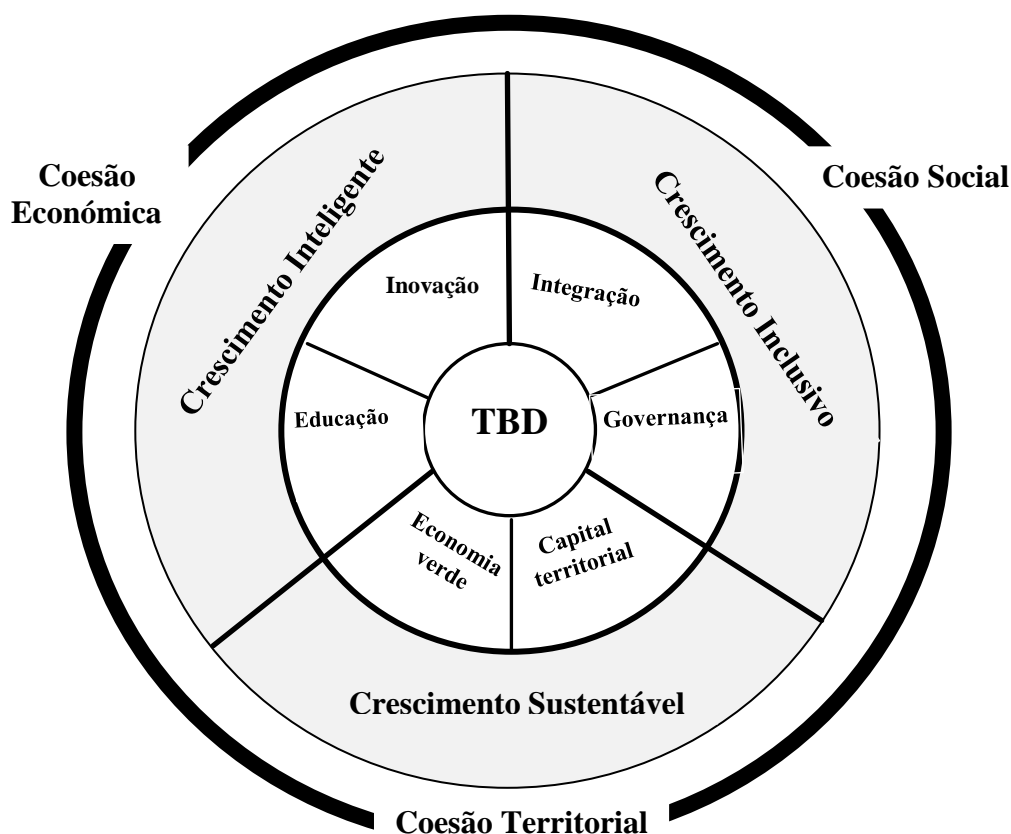
⁹⁶ Refira-se que a RCM n.º 33/2013, em consonância com uma nova orientação estratégica que emana da UE, salienta a necessidade da territorialização das políticas públicas, referindo que essa é cada vez mais um fator-chave na gestão eficiente dos processos de desenvolvimento económico e social.

⁹⁷ Saliente-se que o ‘Portugal 2020’, e no sentido de assegurar o princípio da territorialização das políticas públicas, faz integrar e, em consonância com os novos instrumentos previsto no quadro regulamentar comunitário, novos instrumentos de cariz territorial com o objetivo de tornar a aplicação dos FEEI mais “territorializados”, isto é, mais *place-based*. Assim, refira-se a introdução de novos instrumentos territoriais, como: ITI; PDCT; DLBC ou os AIDUS, com o objetivo de promover visões integradas de carácter supramunicipal que valorizarem os ativos específicos de cada território. O ‘Portugal 2020’ vem, portanto, imprimir uma nova cultura de parceria para os resultados, que evite intervenções atomizadas (Covas e Covas, 2015).

seus PO aplicam aos TBD⁹⁸ a partir de três modalidades específicas de diferenciação positiva, sendo elas: a abertura de concursos específicos; o critério de bonificação na apreciação de candidaturas e a majoração da taxa de apoio com dotações financeiras que respondam às necessidades dos empreendedores locais (CIC, 2015).

Contudo, importa aqui destacar que as menções do ‘Portugal 2020’ às formas de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo comportam para os TBD, enquanto abordagens estruturantes para o processo de competitividade territorial, um conjunto de oportunidades de desenvolvimento (Figura 24), sobretudo os processos ligados ao crescimento inteligente, ou seja, o crescimento alicerçado no conhecimento e na inovação, como recurso estruturante para a capacitação, competitividade e desenvolvimento sustentável dos territórios mais desfavorecidos.

Figura 24: Porquê uma potencialização do ‘Portugal 2020’, enquanto oportunidade para os territórios de baixa densidade?



Fonte: Elaboração própria; 2016

⁹⁸ Isto é, aos 165 municípios e às 73 freguesias assim classificadas, como já foi apresentado no ponto 3 do capítulo II (a geografia dos TBD proposta pela CIC).

Não obstante, e por fim, torna-se relevante aqui destacar, e de forma mais detalhada, que o que se torna novidade na E.2020. Como já foi enunciado, trata-se da aposta num claro reforço da abordagem *place-based*, que a E.2020 e, deste modo, o ‘Portugal 2020’ pretende imprimir. Ora, para além dos novos instrumentos previstos no quadro regulamentar comunitário, e que já foram referenciados (ITI; DLBC e AIDUS), saliente-se também as novas agendas regionais⁹⁹ de inovação (RIS3 - *Regional Innovation Smart Specialisation Strategies*)¹⁰⁰ que, desenvolvidas com base no conceito de especialização inteligente¹⁰¹, tornam-se condição prévia para aprovação dos “Acordos de Parceria” entre a UE e os Estados-membros. Ora as RIS3, que se apresentam como agendas de transformação económica de base local¹⁰², tornam-se de extrema relevância para os territórios mais debilitados, pois potenciam o desenvolvimento de políticas de inovação de base territorial (*place-based*), ou seja, incitam à governação multinível. Portanto, a aposta da E.2020 nas RIS3 configura para os territórios mais debilitados “uma oportunidade acrescida de aprendizagem institucional sobre como desenhar e implementar políticas suprasectoriais diferenciadas de acordo com as especificidades de cada território” (Madureira, 2015, p. 266). Assim, o princípio da especialização inteligente em que se baseiam as RIS3 torna-se, enquanto modelo de ação, num ativo de extrema relevância para os TBD, pois tem subjacente o princípio de que “a inovação e a competitividade (...) se fundem nos recursos e ativos existentes no seu território, devendo-se concentrar recursos nos domínios e atividades económicas em que exista ou possa reunir-se massa crítica relevante” (Moutinho e Manso, 2015, p. 320).

⁹⁹ Definidas à escala da NUT II.

¹⁰⁰ A definição de Estratégias Regionais para a Especialização Inteligente, diferenciadas em função das características de cada região, constitui-se como condição prévia (*i.e., ex ante*) estabelecida na regulamentação comunitária para o atual período de programação (2014-2020). Ou seja, a definição de uma *short list* com a delimitação de prioridades estratégicas é condição prévia para as regiões e os respetivos Estados-membros acederem ao FEDER.

¹⁰¹ O conceito de especialização inteligente parte do princípio basilar de que as estratégias de inovação e competitividade das regiões e territórios se devem, inexoravelmente, fundar nas respetivas características e ativos existentes em cada território (CCDR-Norte, 2014).

¹⁰² Que visam segundo a CE (2014, p. 1) a concretização de cinco itens importantes: 1) Direcionar apoio político e investimento para as prioridades, os desafios e as necessidades nacionais/regionais mais importantes que promovam um desenvolvimento baseado no conhecimento; 2) Basear-se nas mais-valias, nas vantagens competitivas e no potencial de excelência de cada país/região; 3) Apoiar a inovação baseada na tecnologia e nas práticas que visam estimular o investimento do setor privado; 4) Promover o total envolvimento das partes interessadas e incentivar a inovação e a experimentação; 5) Basear-se em provas que incluem sistemas de acompanhamento e avaliação coerentes.

Assim, terminando, apresentamos o princípio de especialização inteligente como minimizador de redundâncias existentes para os TBD, uma vez que, enquanto princípio, propõe assegurar a diferenciação do tecido económico, através da promoção do potencial de cada território.

CAPÍTULO IV: VILA POUCA DE AGUIAR, UM TERRITÓRIO DE BAIXA DENSIDADE: QUE PERSPETIVAS DE DESENVOLVIMENTO E COESÃO SE COLOCAM AO CONCELHO?

1.2. Um breve diagnóstico: que ameaças e desafios se colocam ao desenvolvimento futuro de Vila Pouca de Aguiar?

A perda demográfica acentuada, o acentuado envelhecimento da população residente, consequente sobretudo de um ciclo que se repete há mais de 50 anos, a emigração, aliada à debilidade do sistema rural e urbano e a falência do setor tradicional que é base da sua economia, conjuga-se com as poucas perspetivas de desenvolvimento do setor secundário. Assim se poderá, brevemente, descrever o panorama socioeconómico característico de um qualquer território de baixa densidade, mas que traduz, em traços gerais, a atual situação de desvantagem de Vila Pouca de Aguiar

Com um enquadramento sub-regional desfavorecido¹⁰⁷, e geograficamente fazendo-se inserir nas geografias dos denominados TBD¹⁰⁸, Vila Pouca de Aguiar apresenta um conjunto de problemáticas estruturais crónicas que são transversais tanto às questões económicas, sociais e territoriais. Aliás, bastará analisar um conjunto de dados estatísticos para enquadrarmos toda uma atual situação de desvantagem que afeta o concelho. Pese embora esta seja o resultado de uma combinação de problemas estruturais negativos que são transversais a diferentes sectores da sua economia e sociedade, como já salientado, refira-se que o concelho foi marcado ao longo das últimas décadas por pronunciadas mutações na sua condição espacial e socioeconómica, afastando-se assim, e significativamente, do concelho agrícola e rural que foi no século passado¹⁰⁹. Porém, e não pretendendo aqui esmiuçar, exaustiva e extensivamente, a atual situação de desvantagem que afeta Vila Pouca de Aguiar, até porque o conjunto de problemáticas que a baixa densidade comporta, transversais a diferentes setores, foram previamente

¹⁰⁷ A sub-região do Alto Tâmega, sub-região que faz integrar Vila Pouca de Aguiar, segundo dados do INE (ver Anexo V), apresentava, em 2013, o mais baixo Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (ISDR) do país. Refira-se, que o ISDR baseia-se num modelo concetual que privilegia uma visão multidimensional do desenvolvimento regional, que se estrutura a partir de três componentes de análise: competitividade, coesão e qualidade ambiental (INE, 2015).

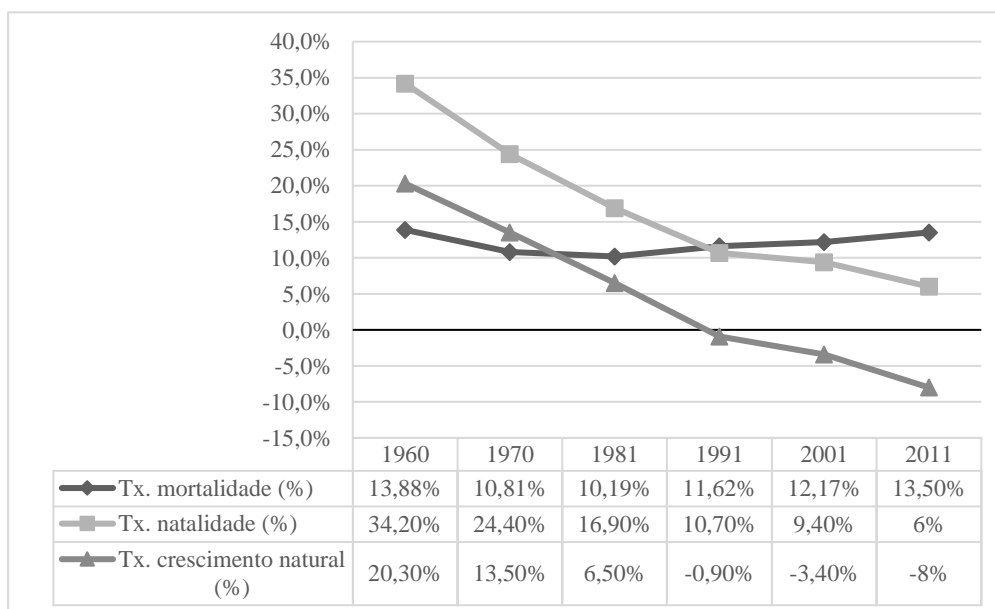
¹⁰⁸ Relembre-se a geografia dos territórios de baixa densidade apresentada por Ramos *et al.* (2012), ou as geografias da baixa densidade apresentada pela CIC, no capítulo II ponto 3, e no qual, Vila Pouca de Aguiar, se faz inserir.

¹⁰⁹ Importa salientar, e de forma sintética, que em Vila Pouca de Aguiar as perdas e as fragilidades do setor económico tronam-se uma realidade, sobretudo, devido há falência dos modelos herdados. Situação especialmente visível no setor agrícola que foi sustento, durante décadas, da economia aguiarense. A estrutura económico/produziva do concelho, nas últimas três décadas, diversificou-se de forma significativa, deixando, assim, de estar dependente de uma estrutura produtiva marcada pelo peso do setor primário (se em 1981, e segundo o INE, 52,72% da população empregada encontrava-se no setor primário, em 2011, apenas 10,46% se fazia representar neste setor).

mencionadas em capítulos anteriores, apenas analisaremos de seguida as questões referentes à demografia, por serem o rosto mais evidente da baixa densidade, e por se mostrarem aquelas que mais desafios vêm colocando ao conjunto das políticas públicas.

Ora em Vila Pouca de Aguiar o processo de esvaziamento populacional é uma realidade. A capacidade de reter, renovar e atrair população apresenta-se como o maior desafio que se coloca ao desenvolvimento futuro do concelho. Assim, e se analisarmos a trajetória demográfica de Vila Pouca de Aguiar, esta apresenta um conjunto de debilidades estruturantes: um forte processo de despovoamento, aliado a um intensificar do envelhecimento da população residente, em que as causas motivadoras são claras e conhecidas: a queda abrupta da taxa de natalidade e de fecundidade (Figura 26), sobretudo em consequência de um intenso processo emigratório. Trata-se de uma emigração que se veio traduzindo num ciclo de esvaziamento populacional iniciado nos anos 60¹¹⁰ do século passado e que se arrasta até a atualidade¹¹¹, com intensos fluxos, quase exclusivos de jovens e adultos em idade ativa, resultante da escassez de oportunidades de emprego adequadas às suas expetativas, o que, consequentemente, vem fomentando o envelhecimento da população residente (Figura 27), e colocando naturais desafios à própria sustentabilidade do concelho.

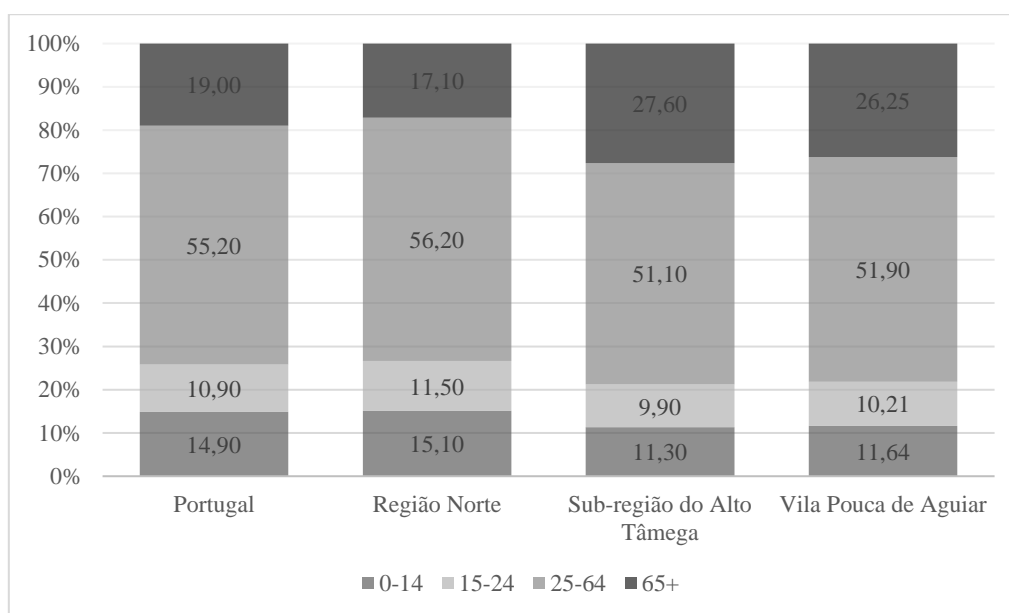
Figura 26: Movimentos demográficos em Vila Pouca de Aguiar



Fonte: INE; X, XI, XII, XIII, XIV, XV Recenseamentos Gerais da População; Elaboração própria, 2016

¹¹⁰ Segundo Sousa *et al.* (2012), e de acordo com dados oficiais, apenas entre 1956 e 1980 emigraram 4902 aguiarenses.

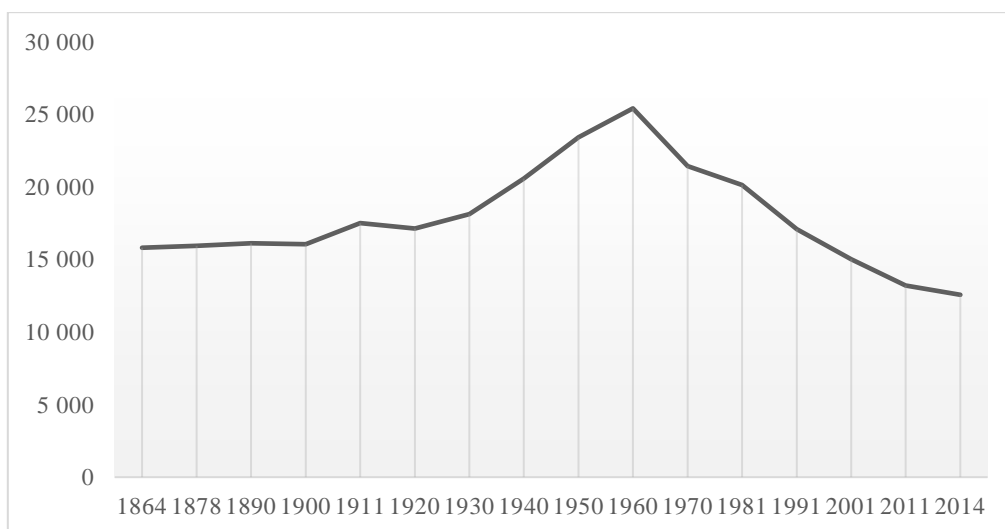
¹¹¹ Em 2010, e segundo o INE, o Saldo Migratório de Vila Pouca de Aguiar era de -135.

Figura 27: Percentagem de população residente por faixa etária (Censos 2011)

Fonte: INE; XV Recenseamento Geral da População; Elaboração própria, 2016

Assim, e se analisarmos de forma pormenorizada os dados estatísticos de Vila Pouca de Aguiar (Figura 28), torna-se clara a situação preocupante em que o concelho está mergulhado. Efetivamente, Vila Pouca de Aguiar apresenta-se hoje como um dos concelhos com mais baixa densidade populacional. Segundo dados do último instrumento censitário (2011), nos seus 437,1 Km² vivem 13 187 habitantes, correspondendo aproximadamente a 30,2 hab/km². Todavia, se atendermos às últimas estimativas anuais da população residente apresentadas pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), para o ano de 2014, como salienta a Figura 28, verificamos que o concelho acentua uma trajetória de perda de população: -4,1%. Portanto, em comparação com 2011, há menos 630 habitantes, ficando em 2014, o número de população residente em cerca de 12 557 habitantes, e a densidade populacional nos 28,7 hab/km². Assim, se considerarmos a delimitação proposta pela OCDE (2009), Vila Pouca de Aguiar é um concelho predominantemente rural, isto porque mais de 50% da sua população vive em freguesias com densidades populacionais inferiores a 150 hab/km².

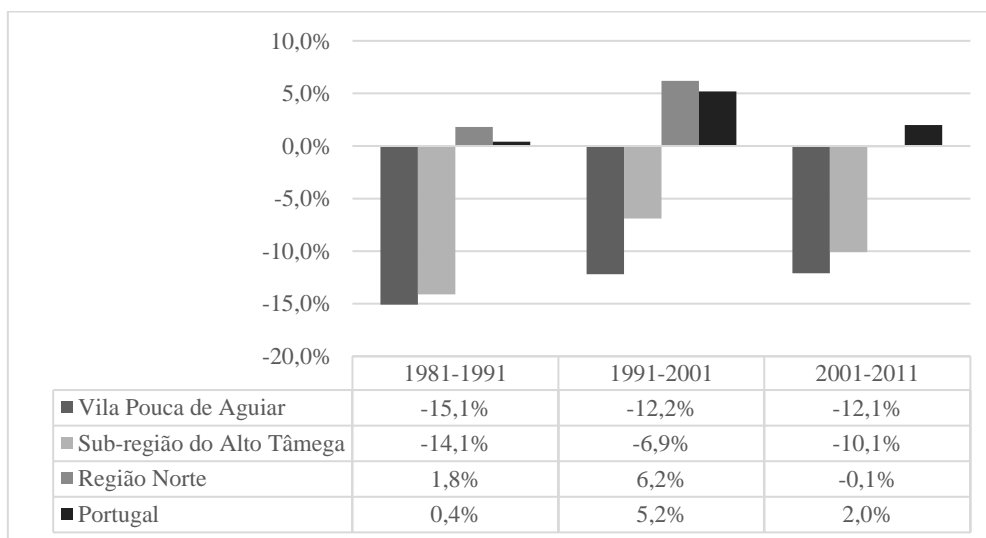
Figura 28: Evolução da população residente no concelho entre 1864 e 2014



Nota: os dados referentes ao ano de 2014 provêm das estimativas anuais do INE. Os restantes dados são dos recenseamentos gerais da população. Fonte: INE, Recenseamentos Gerais da População; Elaboração própria, 2016

Objetivamente, em termos quantitativos, nos últimos 50 anos decorrentes entre os censos de 1960 (ano em que atinge o seu máximo quantitativo) e 2011, Vila Pouca de Aguiar perde quase metade da sua população (entre 1960 e 2011 perde 12 207 habitantes). Todavia, se restringirmos a análise aos últimos 20 e 10 anos, verificamos que o concelho em duas décadas (1991-2011) perde 3 894 habitantes, isto é, 24,3% da população e, na última década (2001-2011), 1 811 habitantes, o que corresponde a 12,1% da população residente. Em termos percentuais, o concelho perde mais habitantes no último decénio do que o conjunto dos seis concelhos que integram a sub-região do Alto Tâmega (Figura 29).

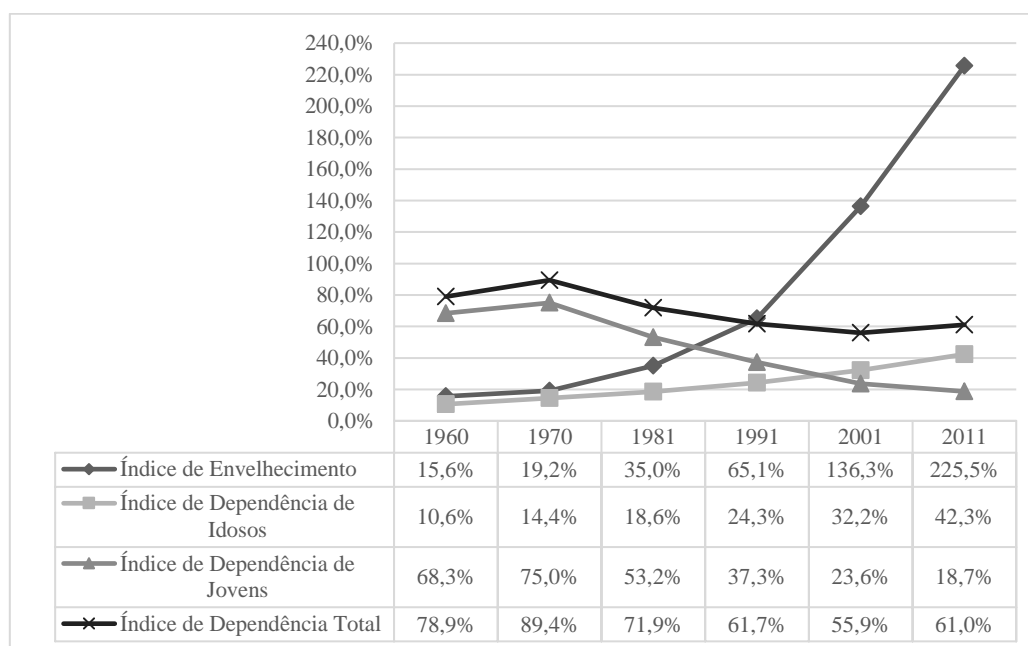
Figura 29: Variação da população residente entre 1981-1991, 1991-2001 e 2001-2011



Fonte: INE; XII, XIII, XIV, XV Recenseamentos Gerais da População; Elaboração própria, 2016

Por seu turno, o aumento gradual do índice de envelhecimento e de dependência de idosos, comparativamente com o índice de dependência de jovens, torna-se uma realidade. Em 40 anos, o índice de dependência de jovens diminuiu para menos de um quarto, passando dos 75% registados em 1970 para 18,7%, em 2011 (Figura 30). Já no caso do índice de dependência de idosos, assiste-se a uma situação completamente oposta: de modo associado a um aumento da esperança média de vida, assistiu-se a um crescimento acentuado do quantitativo de idosos, o que fez disparar os valores de 10,6% para 42,3% nas últimas cinco décadas (Figura 30). Ora, resultante desta realidade, o índice de envelhecimento só poderia revelar-se inevitavelmente “inflacionado”, com os principais aumentos a ocorrerem nas duas últimas décadas, claramente resultante do abrandamento da taxa de natalidade, o que fez disparar os valores de 15,6% em 1960, para 225,5% em 2011 (Figura 30).

Figura 30: Evolução dos índices demográficos em Vila Pouca de Aguiar



Fonte: INE; X, XI, XII, XIII, XIV, XV Recenseamentos Gerais da População; Elaboração própria, 2016

Assim, e sumariamente, no que reporta às ameaças e desafios que se colocam ao desenvolvimento futuro de Vila Pouca de Aguiar, estes parecem claros e de fácil enumeração. No que concerne às ameaças, aquela que se apresenta como mais alarmante diz respeito às questões demográficas, isto porque o concelho é marcado por um conjunto

de constrangimentos específicos no domínio da demografia¹¹². Contudo, e como já atrás indicado, não pretendendo aqui esmiuçar exaustivamente as restantes vulnerabilidades que caracterizam a situação de desvantagem que afeta Vila Pouca de Aguiar, poder-se-ão, todavia, identificá-las sumariamente: um tecido empresarial frágil e pouco dinâmico¹¹³; elevadas taxas de desemprego¹¹⁴; baixos rendimentos da população¹¹⁵; poucos recursos humanos em idade ativa¹¹⁶; mão-de-obra pouco qualificada¹¹⁷ e reduzida capacidade de gerar emprego.

Por seu turno, no que se reporta aos desafios que se colocam ao concelho, estes poderão ser apresentados como o efeito corolário lógico do que precedentemente foi apresentado. Ou seja, estes prendem-se, na sua essência, à capacidade de retenção e atração de população que concelho terá que ter, isto é, de um mínimo de massa crítica demográfica que não comprometa o seu processo de desenvolvimento. Todavia, considerando que a baixa densidade populacional se torna consequência de um modelo de não desenvolvimento, então a situação de desvantagem que afeta Vila Pouca de Aguiar implica, claramente, a necessidade de uma reflexão profunda quanto aos programas e medidas específicas de apoio à valorização do desenvolvimento local. Assim, atendendo a que o sucesso de um território depende, em última análise, da sua capacidade regeneradora, de que forma poderá Vila Pouca de Aguiar atenuar / inverter / romper este ciclo de desvantagem? (Figura 31).

¹¹² Isto é, perda populacional, agravada pela perda de ativos mais jovens e pela predominância de uma população bastante envelhecida.

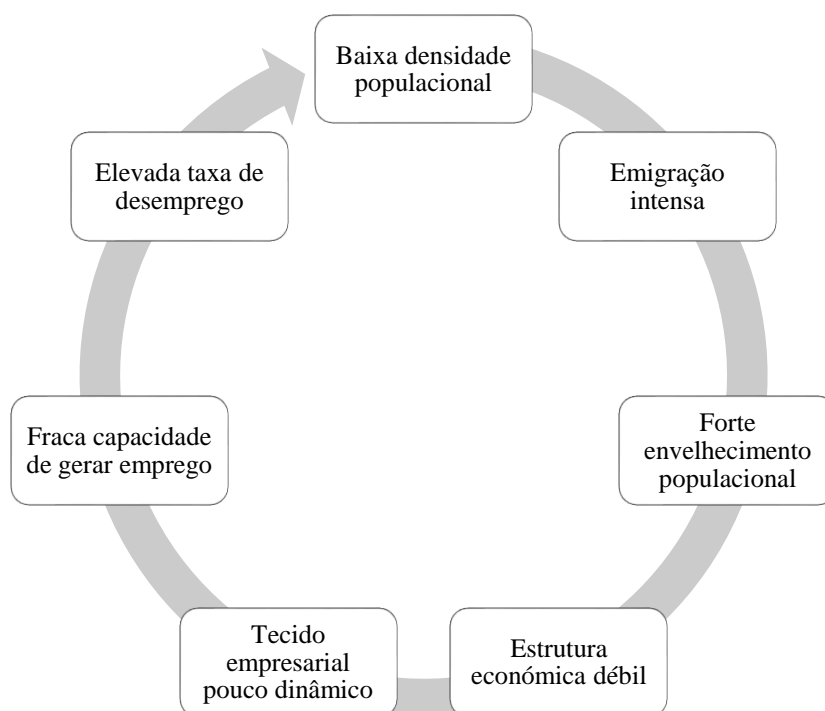
¹¹³ Efetivamente, sediadas em Vila Pouca de Aguiar, encontravam-se 1 187 empresas em 2011 (dados do INE), menos 119 empresas quando em comparação com dados de 2001. Em 2011, 97,2% do tecido empresarial do concelho era constituído por microempresas (isto é, com menos de 10 pessoas ao serviço).

¹¹⁴ Em 2011, segundo dados censitários, por cada 100 empregados existiam 16 pessoas em situação de desemprego, encontrando-se a taxa de desemprego nos 13,8%. Já a taxa de desemprego jovem encontrava-se nos 16,2 pontos percentuais.

¹¹⁵ Segundo os censos de 2011, em Vila Pouca de Aguiar o ganho médio mensal era de 757,3 €, menos 326,5 € do que a média nacional. Tal realidade vem, objetivamente, refletir uma incapacidade da economia do concelho em absorver e remunerar condignamente a população ativa, e de captar fluxos de investimento para setores transacionáveis. Naturalmente que esta incapacidade inviabiliza a retenção de quadros mais qualificados.

¹¹⁶ Em 2011, a população ativa atingia, segundo dados censitários, os 4 847 indivíduos, correspondendo aproximadamente a 37% da população total.

¹¹⁷ Segundo os censos de 2011, os habitantes sem escolaridade ou apenas com o 1º Ciclo do Ensino Básico representavam mais de metade da população, cerca de 57%, tendo apenas 7% da população residente completado o ensino superior.

Figura 31: O círculo de desvantagem de Vila Pouca de Aguiar

Fonte: Elaboração própria; 2016

2. PORQUE SE TORNA VILA POUCA DE AGUIAR UM TERRITÓRIO EM DESVANTAGEM?

É certo que a atual situação de desvantagem que afeta Vila Pouca de Aguiar pode ser considerada o resultado de uma conjugação de distintos fatores, sejam eles internos ou externos ao concelho. Contudo, considerando nós que essa situação atual não se torna o resultado de uma fatalidade do destino, sendo sobretudo o resultado de uma construção política, afirmamos então que a atual situação de afastamento socioeconómico de Vila Pouca de Aguiar em relação aos territórios de referência das boas oportunidades de valorização, se torna também consequência da pouca eficácia das políticas públicas que têm vindo a ser implementadas. Isto é, torna-se consequência da pouca eficácia e eficiência dos instrumentos de desenvolvimento territorial que têm vindo a ser aplicados ao concelho. Torna-se também, em nossa opinião, o resultado de um certo centralismo / abandono político que o concelho tem vindo a ser votado por parte do Estado central.

Em síntese, parece que o que existe em Vila Pouca de Aguiar, como em grande parte dos territórios de baixa densidade, “é uma história política e social inscrita”, consequente de uma “série de opções políticas e económicas feitas em certos períodos que conduziram à situação desigual e assimétrica” (Covas e Covas, 2015, p. 189), que afeta, e condena, grande parte do território nacional à sua atual situação de desvantagem. Tivesse existido um outro modelo de políticas públicas, e teríamos um outro território?

2.1. O centralismo endémico e o abandono político por parte do Estado central

É certo que o abandono político poderá, numa primeira análise, ser descodificado pela insuficiente mobilização de meios da parte do Estado central para que estes territórios, e por si só, consigam inverter as suas tendências de desvantagem. Contudo, certamente que o abandono político inerente ao centralismo administrativo vem condicionando a eficácia e a eficiência dos instrumentos de desenvolvimento territorial e local que têm vindo a ser implementados em Vila Pouca de Aguiar. Aliás, se considerarmos, e como foi referido em capítulos anteriores, que a prestação de serviço público tende a ser bastante centralizada, o que se constata é que o Estado, recorrentemente, tende a exercer a suas competências a um distanciamento excessivo e em modelo *top-down* na sua relação com as autarquias locais, cidadãos, empresas e organizações. Assim, e se considerarmos que em décadas recentes os fatores de desenvolvimento, bem como as políticas incidentes sobre Vila Pouca de Aguiar, vêm dependendo de centros de decisão e de racionalidade que se encontram localizados fora do concelho, o que se constata é que muito dificilmente as políticas públicas que têm vindo a ser implementadas em Vila Pouca de Aguiar poderão fazer face às debilidades e oportunidades que se colocam ao concelho.

Todavia, e encarando a descentralização administrativa para as autarquias locais, como a forma de reorganização da prestação do serviço público que melhor responde às necessidades dos cidadãos e, apesar de constitucionalmente a autonomia financeira e administrativa das autarquias locais estar reconhecida no artigo 237.º da Lei Fundamental, poder-se-á afirmar que ainda existe uma certa relutância política no que concerne ao aprofundamento da descentralização administrativa orientada para o poder autárquico. O que, recorrentemente, incapacita a construção de uma visão estratégica

concertada e integrada por parte dos municípios. Apesar de, e como explana Bilhim (2004), de haver quem afirme que os municípios possuem competências a mais e, opostamente, de quem afirme que estes detêm competências a menos. Aliás, a “descentralização de competências (o que fazer) parece ser mais polémica do que a financeira (como pagar)” (Bilhim, 2004, p. 12). De certo modo, poder-se-á afirmar que os municípios continuam a padecer de um conjunto de debilidades estruturantes quanto à sua capacidade de intervenção e quanto à execução das competências que constitucionalmente lhes estão delegadas, nomeadamente no que se refere à vertente da conjugação de competências com recursos. Isto porque o financiamento que deveria seguir para os municípios, para a execução de tais responsabilidades, não o segue (Álvarez *et al.*, 2006), ou porque, objetivamente, as competências que constitucionalmente estão delegadas aos municípios carecem de uma definição exata e precisa.

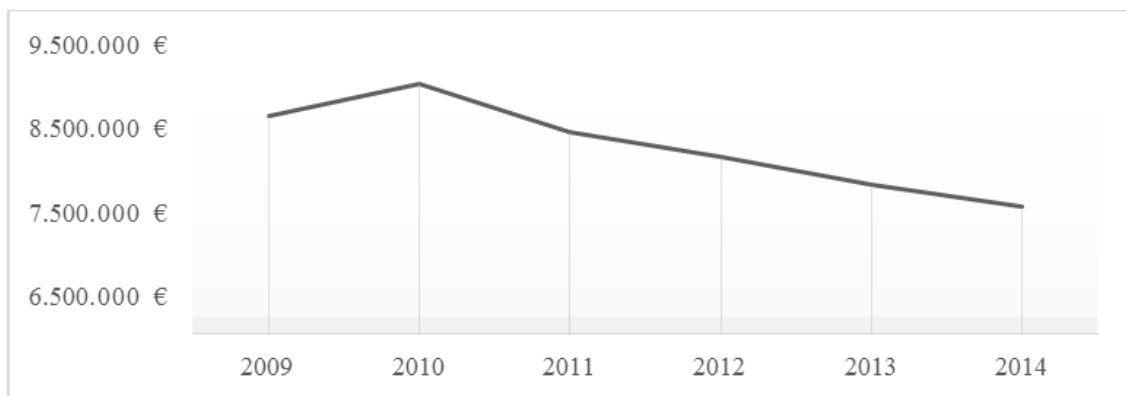
Este é o contexto em que, atendendo ao princípio da subsidiariedade e ao sentido de que “os governos locais conhecem melhor as necessidades da sua comunidade” (Faria, 2010, p. 111), em oposição ao apresentado centralismo endémico do Estado central, que aqui se considera a incapacidade de construção de uma visão estratégica, concertada e integrada por parte do Município de Vila Pouca de Aguiar. Incapacidade que muitas vezes se torna resultante de uma falta de legitimidade para intervir em certos domínios, ou de falta de financiamento para a execução do que constitucionalmente já lhe está atribuído. Por seu turno, certamente que a atual situação de desvantagem que afeta Vila Pouca de Aguiar é também o resultado do tal “abandono político” que ao longo de décadas recentes o concelho tem sido votado por parte do Estado central, já que, como referem Covas e Covas (2015), a baixa densidade não rende politicamente.

É verdade, que o “abandono político” poderá ser interpretado a partir de diferentes perspetivas, isto é, seja através de um certo centralismo político, como já enunciado, ou através da insuficiente mobilização / disponibilização de meios. Porém, associado à insuficiente mobilização de meios, identificamos duas lógicas que se poderão ligar à marginalização de que Vila Pouca de Aguiar tem vindo a ser alvo. Isto é, seja através do racionamento das redes de provisão dos serviços coletivos prestados por parte do Estado (saúde, educação, desporto, ação social, cultural, entre outros), e que poderão ser

interpretados como uma insuficiente mobilização de recursos para a satisfação das necessidades sociais básicas da população ou, num segundo ponto, e dando mais ênfase a este, a uma insuficiente mobilização das transferências financeiras da parte do Estado central para o município.

Neste contexto, é claro que um fraco poder financeiro da parte dos municípios incapacita-os de lidarem com as mais diversas carências socioeconómicas que se colocam ao nível concelhio, e que, em tempos de “menos Estado, menos despesa pública”, conduz àquilo que Bilhim (2004) classifica de um certo comportamento de “discrecionarietà”, decorrente de poucos recursos para competências crescentes. Contudo, as receitas dos municípios estão fortemente dependentes de impostos diretos¹¹⁸, do crédito (isto é, do endividamento), das verbas provenientes dos programas económicos conjunturais, nacionais e europeus e, sobretudo, das transferências do Estado central, sendo estas estipuladas (fixadas) ano a ano pela Lei do Orçamento de Estado. Portanto, os municípios ficam sujeitos ao que o Governo lhes resolva conceder. Aliás, se considerarmos que as transferências de Estado se apresentam como uma das grandes fontes de financiamento para os municípios, nos últimos seis anos o de Vila Pouca de Aguiar viu a constante diminuição das transferências de Estado (Figura 32).

Figura 32: Transferências de Estado para o município de Vila Pouca de Aguiar, 2009-2014

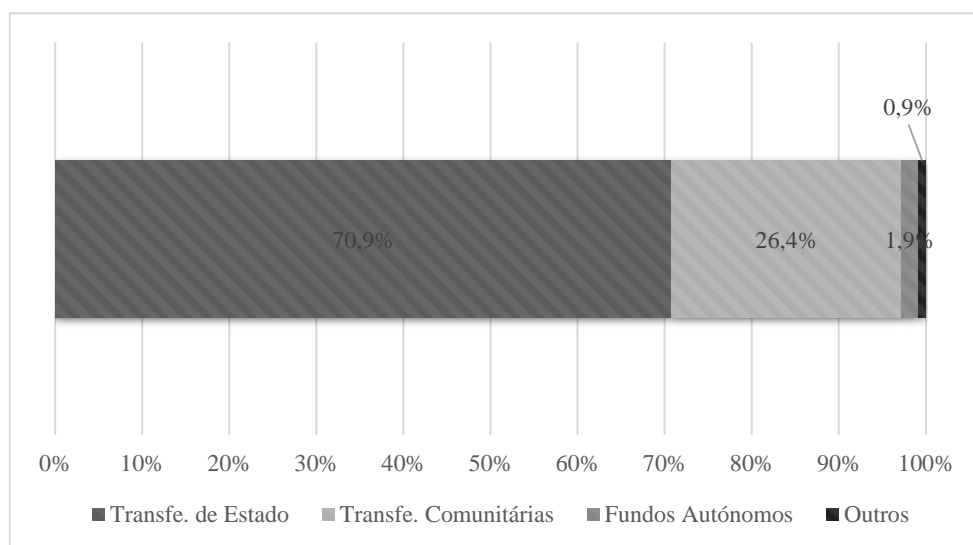


Fonte: DGO/MEF - Base de Dados DOMUS (2009) | Contas de Gerência do SIIAL - Sistema Integrado de Informação da Administração Local, em Pordata; Elaboração própria, 2016

¹¹⁸ Designadamente: o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI); o Imposto Municipal sobre a Transmissão Onerosa de Imóveis (IMT), e o Imposto Municipal Sobre os Veículos (IMV).

É certo que estes dados se reportam a um período de emergência financeira que as finanças públicas atravessaram. Contudo, a reduzida mobilização de recursos financeiros por parte do Estado central, associada a uma conjuntura micro e macroeconómica desfavorável, incapacita, impossibilita e reduz a capacidade de intervenção do município. É verdade, e como refere Bilhim (2004), que o grau de dependência dos municípios para com as receitas provenientes da Administração Central parece estar relacionado com o seu nível de desenvolvimento económico. Porém, no caso de Vila Pouca de Aguiar, e apesar de ao longo dos últimos anos as transferências por parte do Estado terem diminuído, é perceptível a relevância estruturante que o peso destas transferências detém na percentagem de transferências correntes e de capital recebidas, a par do peso que as transferências comunitárias representaram nos últimos seis anos, 26,4% (Figura 33).

Figura 33: Cumulativo das transferências correntes e de capital recebidas entre 2009 e 2014



Fonte: DGO/MEF - Base de Dados DOMUS (2009) | Contas de Gerência do SIIAL - Sistema Integrado de Informação da Administração Local, em Pordata; Elaboração própria, 2016

Terminando, tanto o centralismo endémico como o abandono político apresentam-se como condicionantes ao desenvolvimento de Vila Pouca de Aguiar. Porém, não apontamos só a sua atual situação de desvantagem em função do centralismo endémico e do abandono político por parte do Estado central. A falta de eficácia e eficiência das políticas públicas, que em parte também estão associadas ao centralismo endémico de que o Estado central ainda padece – isto é, a pouca eficácia e eficiência dos instrumentos de

desenvolvimento territorial que têm vindo a ser implementados no concelho – tornam-se, também, numa das principais condicionantes que não têm permitido a materialização de todo o potencial de Vila Pouca de Aguiar, como se poderá constatar no ponto seguinte.

2.2. A lógica infraestrutural, corretiva e assistencialista

Se é verdade que nas últimas décadas Vila Pouca de Aguiar teve acesso a um conjunto diversificado e alargado de mecanismos políticos, sobretudo mecanismos de cariz financeiro para o combate à sua situação de desvantagem, poder-se-á afirmar, numa primeira análise, que estes foram pouco eficazes e eficientes no combate àquele que deveria ser o seu principal objetivo. Isto é, estancar a hemorragia demográfica que afeta o concelho desde os anos 60 do século passado. Aliás, problemática que não se torna um exclusivo de Vila Pouca de Aguiar.

Assim, recorde-se que, ao longo de décadas recentes, Vila Pouca de Aguiar teve acesso a um conjunto diversificado e alargado de mecanismos políticos. Entre eles refira-se: investimento / financiamento por parte do Estado central através dos denominados planos de correção de assimetrias regionais (os Planos de Desenvolvimento Regional - PDR); investimento por parte do município de Vila Pouca de Aguiar¹¹⁹ e, também, investimento comunitário proveniente dos mais diversos Programas Operacionais, e com os quais este município e o Estado central financiaram as mais distintas medidas. Cumulativamente, todos estes instrumentos de política pública, que convergiram para combater a realidade depressiva e de marginalidade geográfica que afeta Vila Pouca de Aguiar, efetivaram-se maioritariamente através do paradigma dos bens não-transacionáveis. Este fez-se efetivar através da infraestruturação material do concelho, isto é, a partir da mais diversificada construção de infraestruturas e equipamento públicos, que seguramente promoveram dinâmicas de grande eficácia e eficiência no que concerne à criação e melhoria dos serviços coletivos¹²⁰ e de infraestruturação de qualidade, permitindo uma clara melhoria da qualidade de vida da população aguiarense.

¹¹⁹ Que também ocorreu em modelo PPP, isto é, Parceria Público-Privada.

¹²⁰ Os serviços coletivos poderão ser encarados como a oferta “mínima” dirigida à satisfação das necessidades individuais e sociais, orientados para a promoção do desenvolvimento pessoal, familiar ou comunitário (ex.: educação, saúde, ação social, entre outros).

Aliás, algo profundamente vincado pelo MVPA (2016), que refere no documento “Documentos Previsionais / Orçamento e Grandes Opções do Plano” para o ano de 2016, que nas últimas décadas os diferentes mecanismos políticos permitiram “à generalidade dos municípios do interior, promover dinâmicas de grande eficácia no que concerne à criação e melhoria das infraestruturas resultando numa inegável melhoria das condições de vida das populações”. Acrescenta ainda que foi “neste enquadramento que o concelho de Vila Pouca de Aguiar sofreu alterações profundas, que atualmente permitem aos cidadãos do concelho usufruir de um conjunto de infraestruturas e serviços que contribuem para a qualidade de vida das populações” (MVPA, 2016, p. 4).

Como salienta Faria (2010), foi então este o enquadramento, com a política de desenvolvimento local das últimas décadas que, apesar de tudo, Vila Pouca de Aguiar teve as mais profundas e diversas transformações que atualmente permitem aos cidadãos do concelho usufruir de um conjunto diversificado e alargado de infraestruturas e equipamentos públicos de excelência, sendo exemplo disso, em décadas recentes, a construção de: escolas; equipamentos de apoio ao nível social (creches, centros de dia e lares); biblioteca; ginnodesportivo; museu; centro cultural; piscinas; estruturas de apoio técnico e administrativo; estruturas e infraestruturas de apoio à atividade empresarial (zona industrial, loteamento industrial e parque empresarial), bem como espaços e edificado urbano e rural regenerado, requalificado, reabilitado, entre outras dezenas de intervenções que aqui se poderiam destacar. Além disto, a água canalizada e o saneamento básico chegam praticamente a todas as aldeias do concelho, registando-se também melhorias consideráveis ao nível das infraestruturas de telecomunicações, telefone móvel, acesso à banda larga e à rede viária, seja ela interna, com o melhoramento das ligações entre as aldeias e a sede do concelho, ou externa, para com o litoral e a Europa dos 28, através da construção de duas vias rápidas, a autoestrada 24¹²¹ e a autoestrada 7¹²².

Todavia, embora muito deste investimento tenha contribuído para a transformação da vida social da população residente, contrariamente ao esperado as mais-valias

¹²¹ A autoestrada do interior norte, A24, chegou a Vila Pouca de Aguiar em 2007, e faz a ligação entre a A25 (em Viseu) e Chaves, possibilitando também, a ligação ao IP4 ou à A4 em Vila Real, à A7 ou à A52 que começa em Benavente e termina em O Porriño, Espanha.

¹²² A autoestrada do douro (A7), chegou a Vila Pouca de Aguiar em 2005, inicia-se na Póvoa de Varzim, na ligação com a A28, e termina em Vila Pouca de Aguiar no nó com a A24. Assume-se como a principal ligação ao litoral, nomeadamente à Área Metropolitana do Porto através da A3 ou da já referida A28.

alcançadas com este tipo de “economia de meios” parece não ter tido um reflexo direto nos seus níveis de desenvolvimento social e económico, podendo-se mesmo afirmar, e como já foi apontado, que as mais-valias alcançadas foram pouco eficazes e eficientes na realização daquela que deveria ser a sua principal ambição. Foram pouco eficazes porque, para além da infraestruturação, o conjunto de políticas públicas não conseguiu criar riqueza interna e, consequentemente, emprego que revertesse a situação de despovoamento do concelho. Poder-se-á afirmar que a sobrevalorização da componente infraestrutural, em detrimento de intervenções nos fatores imateriais do desenvolvimento local, parece não ter tido os resultados desejados.

Assim, por um lado não negamos que na sociedade contemporânea muito dificilmente se desenvolve a vertente socioeconómica sem a montante ter sido implementada uma quantidade mínima infraestrutural de suporte, no pressuposto de que com melhores infraestruturas que potenciem melhores condições de vida e de investimento será possível contrariar condições depressivas / recessivas. Contudo, torna-se hoje claro que uma certa estratégia de políticas públicas, acima de tudo corretivas, assistencialistas e de cariz infraestrutural, está objetivamente esgotada.

Parece agora evidente que não basta construir escolas e creches, centros de dia, lares, bibliotecas, museus, piscinas, gimnodesportivos, saneamento básico, parques empresariais e estradas, para inverter as dinâmicas da baixa densidade, apesar de, objetivamente, terem melhorado o princípio da coesão territorial, melhor dizendo, o princípio da coesão infraestrutural, permitindo uma certa “homogeneização” e “standardização” dos estilos de vida daqueles que vivem em Vila Pouca de Aguiar, em relação ao restante país. Como salienta Ramos (2014, p. 18), “os investimentos infraestruturais, embora necessários, não só não melhoram direta e mecanicamente a competitividade territorial, como não conseguem só por si criar as condições indispensáveis à promoção de um qualquer processo de desenvolvimento”.

Porém, e atendendo que a baixa densidade não é, em si, “uma restrição *ex-ante*, torna-se um problema *ex-post*, por falta de estratégia e aproveitamento económico dos recursos” (Covas e Covas, 2015, p. 194). Torna-se então evidente que é necessário um novo modelo de políticas públicas, que potenciem, na medida do possível, as mais-valias de Vila Pouca de Aguiar, até porque, “depois da infra-estruturação material dos seus

concelhos, cabe agora aos municípios acomodar os estados de alma, as expectativas e as aspirações dos seus munícipes” (Covas e Covas, 2015, p. 196). Entretanto, como mencionam Azevedo *et al.* (2012b), parece ainda haver, pelo menos nos discursos institucionais, alguma atratividade pelos investimentos físicos. É uma situação porventura consequente de uma aceitação social deste modelo de políticas públicas, até porque tal aceitação apresenta-se como fator essencial para assegurar a sua persecução. No entanto, se em Vila Pouca de Aguiar o problema central parece residir na ausência de dinamismo económico que fomenta a criação de riqueza e emprego, e que por sua vez assegure uma vida digna e decente aos que aspirem residir no concelho, então o que se torna premente é mesmo um novo modelo de desenvolvimento territorial.

Salientemos que não se coloca em questão as mais-valias alcançadas com o financiamento nacional e europeu, pois permitiram melhorar as condições de vida da população residente e poderão ser úteis num futuro próximo. Até porque, e como salienta Gaspar (2010, p. 87), no curto prazo não se deverá ser taxativo numa avaliação dos impactos que a infraestruturação material do país teve na economia: “se são evidentes as melhorias no âmbito do bem-estar social, não são tão conspícuos os que resultam do desempenho da economia, podendo mesmo ocorrer sinais contraditórios”. Todavia, também é verdade, e no que concerne ao financiamento comunitário, ao longo dos 27 anos o país e Vila Pouca de Aguiar perderam verdadeiras oportunidades para alavancar a geração de riqueza com base nos recursos próprios.

Terminando, parece claro que a atração e fixação de população em Vila Pouca de Aguiar só ocorrerá se o concelho for capaz de favorecer oportunidades de emprego economicamente produtivas, tanto mais que a “falta de atividade económica (apesar do investimento público) tornou muitos desses territórios dependentes do emprego gerado pelo Estado”¹²³ (Pereira, 2014, p. 14). Em síntese, como salientam Covas e Covas (2015), mais do que andarmos a discutir a problemática dos TBD, torna-se premente que nos questionemos se queremos continuar a prosseguir um modelo de coesão de baixo retorno, baseado no modelo dos bens não-transacionáveis, e que até agora foi seguido com os resultados que temos referido, ou se queremos um novo modelo de políticas públicas,

¹²³ Em 2011, segundo o INE, a população empregada em Vila Pouca de Aguiar era de 4.178 indivíduos, sendo que, destes, e segundo o Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais, 228 encontravam-se empregados na Câmara de Vila Pouca de Aguiar.

“com uma relação totalmente descomplexada face ao mundo rural e aos recursos do território” (Covas e Covas, 2015, p. 41). Ou seja, torna-se desejável para Vila Pouca de Aguiar um modelo de desenvolvimento local que encare de forma descomplexada os recursos próprios do concelho, e que foque, na medida do possível, os esforços no investimento produtivo. Em síntese, e como salienta a bibliografia supra analisada, uma visão de desenvolvimento local que privilegie a contração das assimetrias por via da criação de riqueza e do valor acrescentado de cada território.

3. COMO PRETENDE O MUNICÍPIO DE VILA POUCA DE AGUIAR REVERTER A ATUAL SITUAÇÃO DE DESVANTAGEM QUE AFETA O CONCELHO? COM QUE ARTICULAÇÃO COM A ESTRATÉGIA SUPRAMUNICIPAL? E COM QUE PARADIGMA DE APLICAÇÃO DOS FUNDOS ESTRUTURAIS PARA O PERÍODO 2014-2020?

3.1. Que estratégia municipal?

Atendendo que os municípios se apresentam como estruturas determinantes para a governança e governação dos territórios mais desfavorecidos, importa referenciar que o município de Vila Pouca de Aguiar, enquanto estrutura de governação, vem traçando e implementando, estrategicamente, toda uma orientação de desenvolvimento territorial, que combata, conforme possível, a situação de desvantagem que afeta o concelho.

Assim, e no que concerne às “inquietações / preocupações” que no momento se colocam ao município, e à estratégia de desenvolvimento territorial por si elaborada e adotada, esta poderá ser analisada a partir de dois instrumentos de análise:

- 1) através dos Objetivos Estratégicos do Município (OEM)¹²⁴, delineados no âmbito do Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho da Administração Pública (SIADAP), balizados pelo executivo camarário, e avaliados pelo SIADAP, sistema que se constitui como instrumento de acompanhamento e de avaliação ao cumprimento dos OEM;

¹²⁴ Refira-se que os Objetivos Estratégicos do Município (OEM) resultam das disposições conjugadas no n.º 1 do artigo 4.º e da alínea a) do artigo 5.º do Decreto-Regulamentar n.º 18/2009, em que os municípios passam, obrigatoriamente, a fixar OEM que visam alinhar a gestão estratégica municipal para com a gestão operacional.

2) a partir dos documentos provisionais, como as Grandes Opções do Plano (GOP)¹²⁵, do qual resultam o Plano de Atividades Municipal e o Plano Plurianual de Investimentos.

Saliente-se que as GOP determinam o financiamento dos OEM, no caso com os objetivos e a estratégia que foram delineados pelo atual executivo aquando da sua candidatura ao mandato 2013-2017.

Todavia, e antes de elencarmos as preocupações que se colocam ao município de Vila Pouca de Aguiar, importa referir, desde já, que as GOP salientam que, depois de uma fase de melhoria das condições básicas de vida dos aguiarenses, que conheceu, sobretudo, o paradigma da infraestruturação material, estamos agora, e segundo MVPA (2016, p. 4 - 7) ...

“num novo ciclo de desenvolvimento, onde o principal desígnio de desenvolvimento futuro passa pela implantação de políticas socioeconómicas, demográficas e de emprego, alicerçadas na estruturação da comunidade e na mobilização dos vários agentes e atores locais, que sejam potenciadores da criação de riqueza e emprego (...) sendo o aproveitamento e a potencialização do novo ciclo de financiamento comunitário (2014-2020) essenciais para a concretização da orientação estratégica, em que as nossas gentes, estarão sempre em primeiro”.

É, portanto, neste contexto, em que uma mudança de paradigma parece emergir na visão estratégica municipal que, no que reporta aos OEM, e assumindo o município que Vila Pouca de Aguiar se deverá dotar de condições de vida e de dinâmicas socioeconómicas que sejam capazes de reduzir as forças que condenam o concelho à sua situação de desvantagem, que o município, no âmbito do sistema de planeamento municipal, faz aprovar um conjunto de cinco OEM em diferentes domínios de ação, que se prendem, na sua essência, pela implementação de políticas socioeconómicas,

¹²⁵ Recorde-se que a apresentação das Grandes Opções do Plano (GOP) resultam do cumprimento da disposição legal plasmada na alínea c) do n.º 1 do artigo 33.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, em que cada Câmara Municipal tem obrigatoriamente de apresentar as suas GOP. As GOP surgem do Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro, retificado pela Lei n.º 162/99, de 14 de setembro e alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 31/2000, de 2 de dezembro, 26/2002 de 14 de fevereiro, 84-A/2002 de 5 de abril, e 60-A/2005 de 30 de dezembro, que aprovou o Plano Oficial de Contas das Autarquias Locais (POCAL), e que define como documentos previsionais a adotar pelas autarquias locais as GOP. Nestas são definidas as principais linhas de desenvolvimento estratégico dos municípios, incluindo o Plano Plurianual de Investimentos para um horizonte móvel de quatro anos, as atividades mais relevantes da gestão autárquica (Plano de Atividades Municipal) e o orçamento municipal.

demográficas e de emprego. Elenque-se, sumariamente, os OEM propostos pelo MVPA para o biénio 2015/2016:

- 1- Implementar políticas socioeconómicas, demográficas e de emprego alicerçadas na estruturação da comunidade e na mobilização dos vários agentes e atores locais, promovendo ações que impulsionem a criação de emprego e a fixação da população;
- 2- Aprofundar um modelo de desenvolvimento socialmente responsável, consolidando uma rede de parcerias com instituições e agentes locais, regionais e nacionais, com o objetivo de desenvolver áreas vitais para o desenvolvimento da comunidade local, nomeadamente em termos de educação, cultura e ação social, reforçando e valorizando a coesão social;
- 3- Promover uma política territorial orientada para a qualidade de vida, reforçando a política desportiva municipal, a urbanidade e mobilidade, a segurança e proteção civil, bem como a valorização do património e ambiente, tendo como finalidade principal a valorização dos recursos endógenos e a coesão territorial;
- 4- Fomentar a melhoria contínua dos serviços prestados, assegurando a simplificação de procedimentos administrativos e a transparência dos processos;
- 5- Promover a qualificação e gestão interna dos recursos humanos, prosseguindo a constante melhoria dos serviços com vista à otimização dos recursos, humanos e materiais, garantido uma plena articulação das diferentes áreas de atuação, através de uma maior eficiência e eficácia dos serviços municipais.

Fonte: Despacho nº2/2015, em website do Município de Vila Pouca de Aguiar; Elaboração própria; 2016

Objetivamente, refira-se que os OEM são linhas orientadoras de ação política, não elencando de forma detalhada como e de que forma o município pretende atingir o estipulado. Porém, poderemos listar um conjunto de medidas que têm vindo a ser adotadas pelo município com o objetivo de atingir alguns dos objetivos acima referenciados, e que em síntese se sumariam como políticas que têm girado em volta de determinados “modelos tradicionais”, isto é, incentivos à instalação de empresas¹²⁶, benefícios fiscais / sociais¹²⁷ destinados às famílias e aos jovens casais ou, num outro contexto, através de uma fortíssima aposta no setor turístico.

¹²⁶ Refira-se que o município de Vila Pouca de Aguiar incentiva a fixação de empresas no parque industrial do concelho, através de uma redução de 33% do valor mensal da renda do espaço que é suportada pelo município.

¹²⁷ O município disponibiliza, na atualidade, um conjunto de 25 medidas de apoio às famílias. Medidas que vão desde a redução do Imposto Municipal sobre Imóveis, isenção de taxas para construir ou reabilitar

Contudo, e como já foi referido, para além dos OEM poder-se-á também verificar a visão estratégica que foi delineada pelo atual executivo para o presente mandato autárquico. Em suma, o atual executivo, aquando da sua candidatura à Câmara Municipal de Vila Pouca de Aguiar, apresentou um conjunto de objetivos e eixos estratégicos que visam o desenvolvimento socioeconómico do concelho, e que decorrem do compromisso assumido pela candidatura autárquica para com os aguiarenses. Sumariamente, o executivo apresentou uma estratégia de intervenção assente em quatro eixos estratégicos, que assumem o repto de implementação de um conjunto de políticas de desenvolvimento socioeconómico nas vertentes da coesão económica, social e territorial. Saliente-se que, dentro de cada um destes quatro eixos, encontra-se definido um conjunto de dezasseis objetivos estratégicos, que se desdobram num outro conjunto de projetos e/ou atividades práticas a desenvolver (Figura 34).

Em suma, e a partir do que foi apresentado, seja os OEM ou os objetivos e eixos estratégicos apresentados pelo atual executivo para o mandato 2013-2017, que a estratégia a efetivar em Vila Pouca de Aguiar é alvo de uma clara mudança de paradigma, isto é, parece que aquele modelo mais votado para a infraestruturação é posto de lado. Porém, refira-se que no documento do município se salienta que, apesar do “esforço e trabalho desenvolvido em prol da componente infraestrutural, não é possível considerá-la encerrada” (MVPA, 2016, p. 5).

habitação, redução nos custos de abastecimento de água, saneamento e resíduos, consultas e tratamento médicos, apoio para material escolar, aprendizagem do inglês, entre outras medidas.

Figura 34: Eixos e objetivos estratégicos delineados pela CMVPA

EIXO ESTRATÉGICO 1: UM CONCELHO SUSTENTÁVEL E EQUITATIVO	<ul style="list-style-type: none"> • OE 1- Urbanismo como fator de desenvolvimento; • OE 2- Melhor ambiente, mais qualidade de vida; • OE 3- Uma administração ao serviço dos Municípios; • OE 4- Intervenção na rede viária municipal e urbana.
EIXO ESTRATÉGICO 2: UM CONCELHO COMPETITIVO E INOVADOR	<ul style="list-style-type: none"> • OE 4- Emprego e economia como prioridade; • OE 5- Iniciativas direcionadas para o comércio e serviços; • OE 6- Agricultura, Floresta e Pecuária; • OE 7- Consolidar Vila Pouca de Aguiar como Capital do Granito; • OE 8- Turismo.
EIXO ESTRATÉGICO 3: UM CONCELHO COESO E INCLUSIVO	<ul style="list-style-type: none"> • OE 9- Apoio social de proximidade; • OE 10- Educação como prioridade; • OE 11- Plano de ação cultural aguiarense • OE 12- Plano de desenvolvimento desportivo; • OE 13- Plano de ação juvenil aguiarense.
EIXO ESTRATÉGICO 4: UM CONCELHO CAPACITADO E COOPERANTE	<ul style="list-style-type: none"> • OE 14- Plano de apoio ao movimento associativo municipal; • OE 15- Gabinete de apoio às freguesias; • OE 16- Estruturas supramunicipais.

Fonte: MVPA (2016, p. 9 a 19); Elaboração própria; 2016

Todavia, torna-se claro, e após o analisado, que o executivo municipal tem por objetivos inverter a situação de desvantagem de Vila Pouca de Aguiar através de um modelo de desenvolvimento territorial que passa por: implementar uma política socioeconómica e territorial orientada para a qualidade de vida; fomentar a melhoria contínua dos serviços prestados e potenciar a execução de políticas demográficas e de emprego que promovam a fixação de população contribuindo, deste modo, para a construção de um concelho mais sustentável, equitativo, inovador, capacitado, coeso, inclusivo e competitivo.

3.1.1. Que articulação com a estratégia supramunicipal? E que estratégia supramunicipal?

Importa agora verificar, brevemente, de que forma a estratégia municipal delineada pelo município para Vila Pouca de Aguiar se encontra articulada com a estratégia supramunicipal traçada pela Comunidade Intermunicipal do Alto Tâmega (CIM-AT)¹²⁸, para a sub-região do Alto Tâmega, verificando igualmente que estratégia e visão foi delineada por esta. Essa estratégia e visão resultaram, efetivamente, na

¹²⁸ A CIM-AT recentemente constituída, em 2013, resultante da Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro, e faz integrar os concelhos da sub-região do Alto Tâmega, isto é: Boticas (Barroso); Chaves; Montalegre (Barroso); Ribeira de Pena; Valpaços e Vila Pouca de Aguiar.

elaboração de um documento estratégico intitulado “Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial do Alto Tâmega” (EIDT-AT), que deriva das Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT), e que reflete, deste modo, as debilidades e as opções estratégicas de desenvolvimento territorial que se colocam ao Alto Tâmega, considerando quer as orientações europeias e nacionais, sustentadas nos princípios da “Estratégia Europa 2020” (E.2020), e que se fazem refletir no ‘Portugal 2020’.

Assim, sumariamente, e considerando que o ‘Portugal 2020’ reconfigura e adapta as preocupações que emanam da E.2020, sublinhemos que as EIDT se apresentam como o referencial estratégico que pretende assegurar a coerência entre as intervenções sub-regionais e locais e as estratégias definidas ao nível das respetivas Nomenclaturas de Unidade Territorial II (NUTS II), isto é, estabelecendo a relação com os Programas Operacionais Regionais. Em suma, as EIDT apresentam-se estrategicamente elaboradas à escala sub-regional, em estreita articulação com diferentes atores sub-regionais¹²⁹, com o objetivo, e como pretende o ‘Portugal 2020’, de promover o princípio da territorialização das políticas públicas e o reforço da abordagem *place-based*. As EIDT surgem, portanto, com o propósito máximo de fomentar a construção de uma visão estratégica à escala sub-regional, tendo como referencial orientador cada Comunidade Intermunicipal (CIM), que elenca os desafios e as oportunidades que se colocam à escala sub-regional, com o objetivo da construção de uma estratégia que valorize, na medida do possível, os “recursos estratégicos do território” que possibilitem a “promoção de uma sociedade mais inclusiva” (GP, 2014, p. 241).

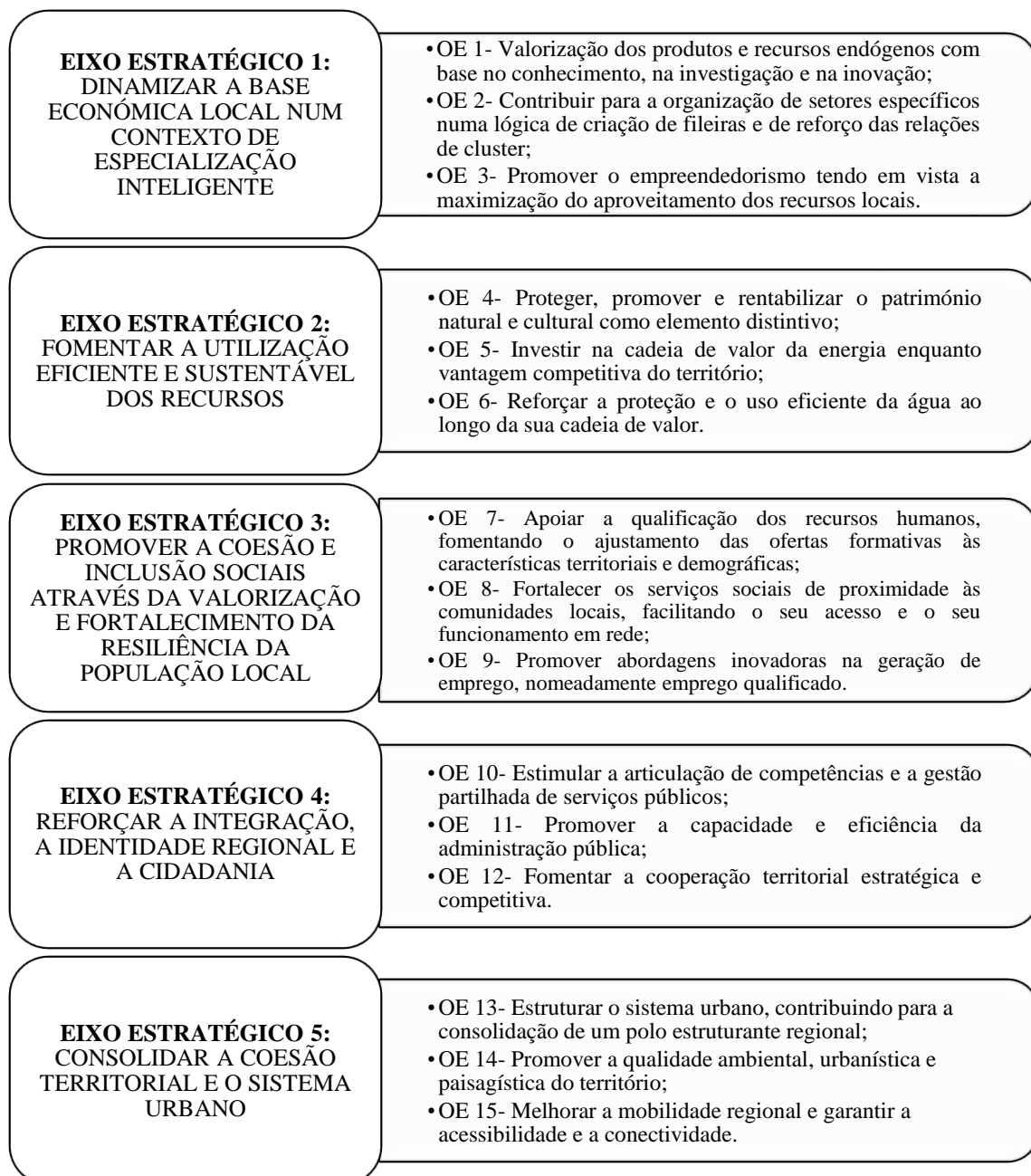
Neste contexto, e especificamente no que reporta à EIDT-AT, impulsionada pela CIM-AT em colaboração com diferentes atores regionais, ela define como visão desejável para 2020 um Alto Tâmega que se deverá apresentar como...

“um território integrado, que conseguirá inverter as tendências demográficas atuais, através da promoção da coesão social e da dinamização da economia local, tendo por base o aproveitamento da localização de fronteira e a valorização dos recursos endógenos, especialmente a água (CIM-AT, 2014, p. 80).”

¹²⁹ Os objetivos estratégicos que nortearam a persecução das EIDT passam, precisamente, por reforçar tanto a “escala de intervenção territorial (além da lógica estritamente municipal) como o grau de parceria entre o poder local, o associativismo empresarial e o sistema científico e tecnológico, para poder intervir de forma mais eficaz nos domínios chave do desenvolvimento e da coesão territorial” (GP, 2014, p. 297).

Ora, se a visão delineada para o Alto Tâmega se apresenta como um cenário prospetivo desejável, poder-se-á afirmar que essa orienta, desde já, toda uma estratégia territorial a preconizar, constituindo-se portanto como o referencial em que se deverão basear as intervenções a realizar na sub-região. Todavia, saliente-se que, no sentido de fazer operacionalizar a visão, foram estabelecidos cinco eixos estratégicos que identificam as áreas prioritárias de intervenção que permitiram auxiliar a concretização da visão estabelecida (Figura 35).

Figura 35: Eixos e Objetivos Estratégicos que se colocam à sub-região do Alto Tâmega



Fonte: CIM-AT, 2014; Elaboração própria; 2016

Assim, e concluindo, se considerarmos os Objetivos Estratégicos do Município (OEM), delineados para o biénio 2015/2016, salienta-se um alto grau de articulação entre a estratégia supramunicipal e os OEM, pois na sua essência ambas as estratégias visam: dinamizar a base económica; fomentar a utilização eficiente e sustentável de recursos endógenos; promover a coesão e inclusão social, isto é, implementar uma política territorial orientada para a qualidade de vida; aprofundar um modelo de desenvolvimento socialmente responsável, e potenciar a execução de políticas socioeconómicas, demográficas e de emprego que contribuam para a construção de um território mais sustentável, equitativo, inovador, capacitado, coeso, inclusivo e competitivo.

3.2. Com que aplicação dos fundos estruturais de investimento?

3.2.1 O QREN: o princípio de uma mudança

Se é verdade que em anos recentes alguns dos municípios que integram os denominados Territórios de Baixa Densidade (TBD), como foi o caso do Município Vila Pouca de Aguiar, como já enunciado, procuraram apostar na qualificação territorial através do paradigma dos bens não-transacionáveis, mais recentemente – e se atendermos ao recente investimento atribuído a Vila Pouca de Aguiar pelo último quadro de programação plurianual de investimento / Quadro de Referência Estratégia Nacional (QREN)¹³⁰ – poder-se-á afirmar que se efetivou uma mudança de paradigma no que concerne à ‘canalização’ de financiamento comunitário para intervenções que potenciem a criação de riqueza interna.

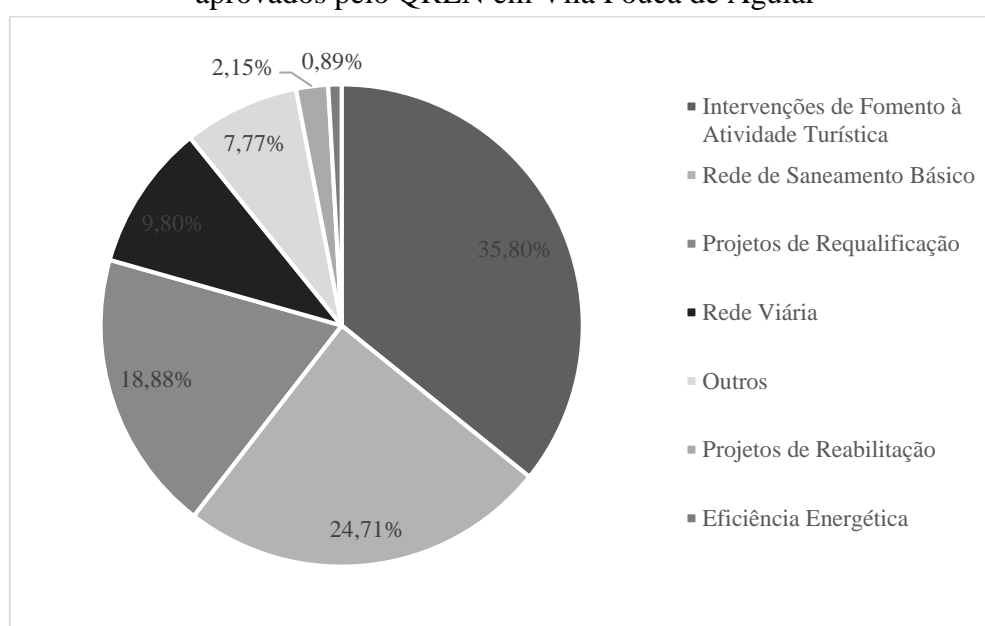
Afirmamos que se assiste a uma mudança de paradigma, apesar de ser bastante recente, tendo-se notado já em anos terminais do QREN, uma vez que a estratégia de investimento delineada pelo município, como entidade promotora para com o QREN, direcionou estrategicamente investimento¹³¹ para intervenções que potenciem a criação de riqueza interna. Esta encontra-se representada como uma clara aposta no fortalecimento da atividade turística do concelho.

¹³⁰ O Quadro de Referência Estratégia Nacional (QREN) constituiu o enquadramento para a aplicação da política comunitária de coesão económica e social no período 2007- 2013.

¹³¹ Com grande volume de investimento para ser concretizado em 2013.

Assim, se analisarmos de forma pormenorizada os dados quantitativos do investimento efetuado pelo município através do QREN, verificamos que a entidade promotora ‘município’ afeta entre 2007 e 2014 cerca de 36 % do investimento elegível que consegue fazer aprovar para iniciativas de fomento à atividade turística. Ou seja, dos mais de 21 milhões de euros que Vila Pouca de Aguiar consegue fazer aprovar em sete anos pelo QREN, 35,80% seguem diretamente para iniciativas de estímulo à atividade turística, segundo uma classificação por nós desenvolvida (Figura 36).

Figura 36: Tipologia dos projetos públicos aprovados pelo QREN em Vila Pouca de Aguiar



Fonte: Website do QREN, dados de abril/2016; Elaboração e classificação própria, 2016

Não obstante, também é verdade que dos mais de 21 milhões aprovados, cerca de 34,5% ainda seguem para iniciativas de infraestruturação básica, como saneamento básico ou rede viária. Todavia, tendo em conta o Quadro 3, verificamos que entre 2009 e 2014, objetivamente, Vila Pouca de Aguiar investe quase 8 milhões de euros em diferentes iniciativas de apoio à atividade turística que se efetivaram, através de intervenções de reforço ao alojamento e de intervenções que tiveram por objetivo reforçar a infraestruturação de apoio à atividade turística, como a implementação de uma ‘loja interativa’ de turismo na vila termal de Pedras Salgadas.

Quadro 3: Projetos públicos aprovados pelo QREN de fomento à atividade / atratividade turística

Operações	Entidade Promotora	Data de Aprovação	Data de Inauguração /conclusão	Investimento Elegível Aprovado (€)
Rede de Interpretação de Espaços Naturais	MVPA	2009	2012	263 583
Rede de Albergues de Turismo de Natureza	MVPA	2011	2012	265 915
Requalificação da Estalagem do Parque Florestal	MVPA	2013	2014	374 913
Aldeia Rural e Parque de Campismo	MVPA	2013	2015	2 950 009
Reabilitação do Centro Equestre de Pedras Salgadas	MVPA	2013	2016	1 805 160
Programa de Valorização Paisagística de Tresminas	MVPA	2013	2015	934 442
Requalificação do Percorso Zimão Falperra	MVPA	2013	2015	492 464
Academia de Golf / Campo de Golf	MVPA	2013	2016	477 180
Implementação de uma Loja Interativa de Turismo	MVPA	2014	2015	215 837
Total				7 779 503

Fonte: Website do QREN, dados de abril/2016; Elaboração própria, 2016

Sendo, portanto, uma orientação bastante recente, poder-se-á afirmar que aquela corrente teórica, já apresentada, que insiste na necessidade de aproveitamento do potencial endógeno de cada território para a ultrapassagem das suas dificuldades, vem tendo alguma concretização, não só pela estratégia delineada pelo município como também pelo próprio discurso autárquico. Isso é patente ao considerarmos as recentes declarações efetuadas à Rádio Renascença pelo presidente da Câmara, Alberto Machado, tanto em 2015¹³², como em 2016¹³³, nas quais o autarca salientava que o objetivo do investimento municipal em projetos turísticos tem por propósito “potenciar a fixação de

¹³² Em entrevista à Rádio Renascença decorrente da inauguração da Aldeia Rural e do Parque de Campismo (Alvão Village & Camping), em: (http://rr.sapo.pt/informacao_detalhe.aspx?fid=1&did=190050; consultado em setembro de 2016).

¹³³ Em entrevista à Rádio Renascença decorrente da inauguração do Centro Equestre de Pedras Salgadas, em: http://rr.sapo.pt/noticia/52782/cavalos_e_cavaleiros_reavivam_tradicao_em_pedras_salgadas; consultado em setembro de 2016.

riqueza, através da vinda de mais turistas à região” com a intenção primordial de “impulsionar novos negócios no seio da comunidade” e “dinamizar a socioeconomia do concelho”, criando “riqueza e postos de trabalho” que procurem “fixar população e atrair pessoas ao concelho”. Salientou ainda que este tipo de investimento corresponde ao “novo paradigma que é necessário para estas terras do Interior Norte, com vista a esbater os principais problemas do concelho que são a perda populacional e o envelhecimento da população”. Tudo parece fazer crer que estamos, portanto, perante uma clara mudança de paradigma no que concerne ao discurso, à ação e à orientação do investimento com co-financiamento comunitário.

3.2.2. Que estratégia para o atual quadro comunitário de apoio?

No que respeita ao atual período de programação plurianual ‘Portugal 2020’, MVPA (2016) refere que o estímulo do novo ciclo de financiamento comunitário se apresenta como crucial para a concretização da orientação estratégica do município, uma vez que a atual conjuntura micro e macroeconómica de fortes limitações à capacidade financeira dos municípios conduz a que o financiamento comunitário se apresente, praticamente, como o único meio de investimento para os territórios mais “desfavorecidos”. Assim, naturalmente que as opções de curto, médio e longo prazo do município se encontram fortemente alicerçadas no ‘Portugal 2020’. Todavia, e apesar da fase de transição de ciclo de financiamento comunitário¹³⁴, refira-se que a orientação estratégica do município para com o ‘Portugal 2020’ irá privilegiar a implementação de políticas socioeconómicas, demográficas e de criação de emprego (MVPA, 2016), até pelo que vem imprimir a nova orientação do ‘Portugal 2020’. Na prática, a estratégia adotada pelo município de Vila Pouca de Aguiar para com o financiamento comunitário envolve uma aposta, entre outras, na capacitação turística do concelho¹³⁵, enquanto meio para ‘desencalhar’ e dinamizar a socioeconomia de Vila Pouca de Aguiar.

Contudo, e apesar de nos encontramos numa fase de transição no que se refere à implementação do financiamento comunitário, saliente-se que já se encontram

¹³⁴ Não tendo o município, até ao fim do nosso período de estágio, qualquer projeto aprovado.

¹³⁵ Refira-se, a título elucidativo, que se pretende a aprovação de medidas no sentido da elaboração de um guia patrimonial para o concelho, entre outras medidas de apoio à atividade turística.

acordadas¹³⁶ um conjunto de intervenções a efetivar-se em Vila Pouca de Aguiar, e que decorrem dos investimentos previstos no âmbito do Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial¹³⁷ do Alto Tâmega (PDCT-AT), resultantes do acordo celebrado entre o município e a Comunidade Intermunicipal do Alto Tâmega (CIM-AT).

Ora o PDCT-AT elenca, em acordo com os municípios da CIM-AT, e no sentido de efetivar a Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial do Alto Tâmega (EIDT-AT), um conjunto de treze intervenções a realizar em Vila Pouca de Aguiar (ver Anexo VI, que detalha as intervenções a realizar) que rondam, segundo MVPA (2016, pp. 7-8), um investimento garantido superior a 4 milhões de euros, e que, muito resumidamente, se irá efetivar ao nível do investimento nos seguintes domínios de ação:

- “Reforço das aplicações de TIC ao nível de modelos de atendimento, articulação institucional e eficiência dos processos;
- Eficiência energética nas infraestruturas públicas, edifícios públicos e iluminação pública;
- Reforço da instalação de redes de defesa da floresta contra incêndios;
- Acesso a serviços sociais de interesse geral, nomeadamente para a população idosa;
- Investimentos na saúde e nas infraestruturas sociais, na redução das desigualdades de saúde e na promoção da inclusão social;
- Redução e prevenção do abandono escolar e promoção do sucesso e da igualdade no ensino;
- Requalificação das infraestruturas educativas e formativas”.

¹³⁶ Entre os 6 municípios da sub-região do Alto Tâmega e a CIM-AT, e entre a CIM-AT e a CCDR-Norte.

¹³⁷ Relembre-se que os PDCT, que fazem integrar os Investimentos Territoriais Integrados (ITI), constituem-se como um dos vários instrumentos de natureza mais programática e operacional previstos no atual quadro comunitário de apoio. Em síntese, os PDCT visam ajudar as sub-regiões (CIM) a concretizar as suas EIDT fazendo, portanto, enquadrar um conjunto de intervenções mais práticas que se irão operacionalizar em cada um dos municípios que constituem as CIM, para alcançar, na medida do possível, a visão e os objetivos delineados nas EIDT.

4. QUE MODELO DE DESENVOLVIMENTO LOCAL SE DEVERÁ COLOCAR A VILA POUCA DE AGUIAR: UM CONTRIBUTO

Se considerarmos que o que se torna premente para Vila Pouca de Aguiar é um novo modelo de políticas públicas que permita uma reversão / atenuação da sua atual situação de desvantagem – até porque a estratégia baseada na infraestruturação material do concelho, sem cuidar a montante da base económica endógena e das qualificações da população, acentuaram o despovoamento – teremos então de (re)pensar num modelo diferente. Tal envolverá política pública que tenha em conta o princípio da coesão territorial e social, não apenas “numa mera ótica de equidade territorial (ou justiça espacial), mas numa perspetiva mais ampla de valorização territorial” (Seixas e Marques, 2015, p. 209), que abranja, e conjugue, o binómio coesão-competitividade.

Esta opção é incontornável até porque se torna hoje claro que sem uma melhoria substancial da competitividade territorial não conseguiremos, no curto prazo, criar as condições necessárias para aumentar o bem-estar geral da população residente, reter e atrair população. Assim, neste contexto, começamos por considerar que o que está em causa para Vila Pouca de Aguiar já nem será uma reversão das perdas demográficas, mas apenas, e somente, o abrandamento dos seus ritmos de progressão. Por conseguinte, tendo em conta as preocupações e orientações estratégicas que emanam do discurso e dos documentos oficiais, tanto do município de Vila Pouca de Aguiar como da Comunidade Intermunicipal do Alto Tâmega, apresentamos de seguida um pequeno contributo para o desenvolvimento territorial municipal, que tem por objetivos demarcar um caminho que ajude o concelho a atenuar a sua atual situação de desvantagem. Aliás, atendendo às fragilidades que afetam Vila Pouca de Aguiar, parece que a questão que mais se coloca passa por entender que perspetivas de desenvolvimento e coesão se colocam ao concelho.

4.1. Vila Pouca de Aguiar: o futuro desejável

Face ao exposto, e considerando que qualquer território para se desenvolver de forma sustentada e equilibrada tem de permanentemente questionar-se (reflexividade dos atores), iniciamos este ponto com a colocação de uma questão: que paradigma de futuro se deseja para Vila Pouca de Aguiar? Melhor dizendo, que concelho desejamos ter num futuro próximo? E, por seu turno, que concelho, num futuro próximo, devem desejar os

responsáveis nacionais, regionais, sub-regionais e os agentes locais para Vila Pouca de Aguiar? É certo que o concelho desejável não é, e nem pode ser, o cenário ideal, mas sim o cenário possível face às condicionantes que afetam o concelho, sejam elas internas ou externas. Para o município de Vila Pouca de Aguiar e para a Comunidade Intermunicipal do Alto Tâmega (CIM-AT), o futuro desejado parece ser aquele em que, mobilizando vários agentes e atores locais, os seus territórios consigam inverter as tendências demográficas atuais através da promoção da coesão social, económica e territorial e da dinamização da economia local, tendo por base o potencial endógeno. Aliás, a CIM-AT baliza o ano de 2020 como ponto referencial para atingir tais resultados¹³⁸. Contudo, e considerando nós que no curto prazo muito dificilmente será possível uma inversão generalizada das dinâmicas recessivas que afetam Vila Pouca de Aguiar – já que as debilidades que se impõem ao concelho são profundas – o concelho desejado aparenta ser, em nossa opinião mas tendo em conta as preocupações enumeradas pela CIM-AT e pelo município, aquele que se apresente a longo-prazo como mais ‘CAPAZ’¹³⁹ (Figura 37). Contudo, o que significa isto?

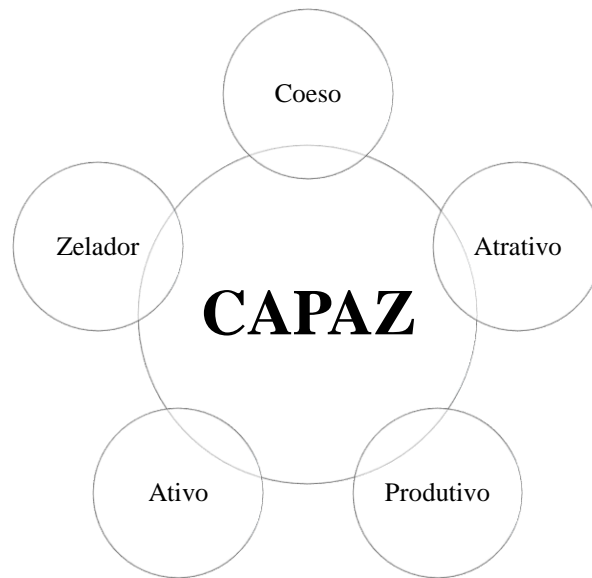
Ora tornar Vila Pouca de Aguiar num concelho mais ‘CAPAZ’, e não apenas numa mera ótica de equidade territorial (ou justiça espacial), no que concerne ao acesso a um conjunto de infraestruturas básicas, mas sim, numa perspetiva mais ampla de valorização territorial¹⁴⁰, significa dotar o concelho dos instrumentos e dos mecanismos necessários que permitam que o concelho consiga dinamizar no longo-prazo a sua economia, tornando-a mais ativa e atrativa, de modo a que possa criar, produzir e reter valor acrescentado, criando deste modo riqueza interna e emprego diversificado, que permita reter / atrair população, sobretudo os mais jovens, contribuindo para a promoção da coesão territorial, social e económica, e assim zelar pela reduzida comunidade existente.

¹³⁸ Ver a Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial – Alto Tâmega (2014).

¹³⁹ Lembremos o sentido da expressão-sigla que adiantámos na Introdução e na primeira nota de rodapé.

¹⁴⁰ Ver Seixas e Marques (2015).

Figura 37: Tornar Vila Pouca de Aguiar num concelho mais ‘CAPAZ’: o futuro desejável



Fonte: Elaboração própria; 2016

Em suma, o que se torna desejável no curto e médio-prazo, é tornar Vila Pouca de Aguiar num concelho mais coeso, atrativo, produtivo, ativo e zelador de forma a combater a sua situação de desvantagem. Porém, que caminho teremos que percorrer?

Consideramos primeiramente que, num sentido já atrás apontado, em décadas recentes foi feito um grande investimento na valorização e qualificação do território aguiarense mas, inversamente ao desejado, o modelo de políticas públicas desenvolvidas e implementadas não conseguiu tornar Vila Pouca de Aguiar num concelho mais ‘CAPAZ’¹⁴¹. Referimo-nos sobretudo àquele modelo de políticas públicas¹⁴² que não viabilizou a criação de emprego para atenuar o despovoamento que afeta o concelho.

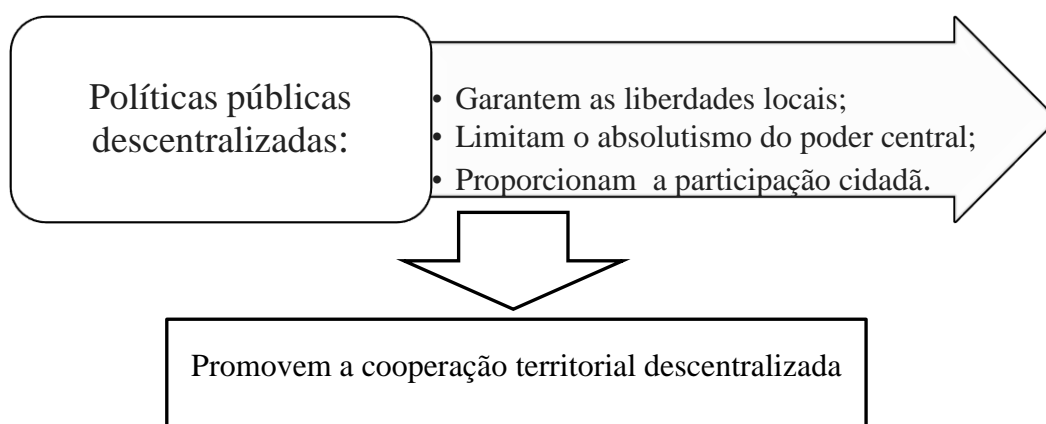
Naturalmente que será desejável, e apesar de uma alteração da filosofia das políticas públicas centrais não estar obviamente dependente da ação do poder do município em análise ou de qualquer outro, que se reconsidere acima de tudo a

¹⁴¹ Muito consequente de um conjunto de políticas públicas desenvolvidas e implementadas maioritariamente em modelo *top-down* que não reconheceram que os territórios constituem-se como ecossistemas particulares (Seixas e Marques, 2015)

¹⁴² O contrário dos modelos de governação territorial envolvendo poder de decisão descentralizado, implicando a conceção dos planos de ação pelos atores locais, com base nas suas necessidades e potencialidades (*place-based*).

intervenção do poder central e o seu modelo de governação. Ou seja, torna-se premente um modelo de governação que permita uma colaboração com os diferentes *stakeholders* territoriais (públicos e privados), mais descentralizado (Figura 38), e onde o plano de ação a concretizar tenha por base as potencialidades e as necessidades territoriais, como salienta a abordagem de políticas públicas *place-based*. Até porque se torna hoje claro, e como refere Berthet (2008), que a descentralização da tomada de decisão pode, mais do que políticas públicas tomadas em modelo *top-down*, potenciar a eficiência e eficácia dos territórios.

Figura 38: Porquê a necessidade de políticas públicas descentralizadas?



Fonte: Elaboração própria; 2016

Aliás, será partindo do reconhecimento de que o território não é homogêneo, nem por vezes à escala sub-regional¹⁴³, que necessariamente vemos as abordagens de política pública que permitam responder adequadamente à problemática de desvantagem que afeta Vila Pouca de Aguiar, como tendo de ser (re)pensadas preferencialmente a partir de um diagnóstico ao nível concelhio, assumindo este como o centro de racionalidade de políticas públicas, por se situar o mais próximo possível das pessoas.

Se considerarmos que a implementação de políticas públicas implica um nível apreciável de capacitação dos atores locais, que muitas vezes não está ao alcance dos

¹⁴³ Apesar da NUT III, em termos operativos, ser recorrentemente referenciada com a unidade territorial que apresenta alguma coerência do ponto de vista geográfico, económico e cultural para a execução de políticas públicas que se desejam *place-based*, como salienta o 'Portugal 2020'. Apesar de, autores como, Covas e Covas (2015), salientarem que uma abordagem há NUT II se apresenta como a mais adequada para a implementação de políticas públicas *place-based*.

meios disponíveis, importa salientar que a escala de governação sub-nacional¹⁴⁴ continua a manter bases relativamente débeis e pouco equilibradas, derivadas da aceleração das dinâmicas socioeconómicas territoriais e do esgotamento do seu próprio modelo de financiamento. No entanto, considerando que existe maior promoção do bem-estar das populações e uma melhor utilização dos recursos públicos à escala de governação local¹⁴⁵, não teremos, no curto prazo, de revisitar o conceito de poder local? Atribuindo-lhe mais protagonismo na conceção e execução das políticas públicas em estreita colaboração com os outros níveis de poder? Isto é, com os poderes sub-regional, regional¹⁴⁶, empresarial, associativo, cultural e intelectual?

Por seu turno, é verdade que, no sentido de fazer contrair esta propensão mais *top-down*, a “Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial do Alto Tâmega” (EIDT-AT), imposta pelo ‘Portugal 2020’, veio dar um contributo favorável para a construção de uma filosofia diferenciadora, o que permitiu a elaboração de uma visão conjunta, em estreita colaboração com diferentes atores locais e sub-regionais, culminando na definição de um conjunto de objetivos comuns. Porém, parece que o acordo que vincula os municípios e a sub-região está dependente do empenho de cada um no cumprimento dos objetivos estabelecidos, já que o financiamento existente está apenas assegurado para um conjunto de intervenções previamente acordadas entre os municípios e a CIM-AT, e que se fazem representar no Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial do Alto Tâmega (PDCT-AT), como já foi enunciado.

Contudo, se considerarmos o contributo da “Estratégia Europa 2020” (E.2020) e, deste modo, o ‘Portugal 2020’, parece que o paradigma de futuro que permite tornar Vila Pouca de Aguiar num concelho mais ‘CAPAZ’, assentará na capacidade de fazer integrar o concelho nas dinâmicas e nos processos de desenvolvimento económico que garantam, simultaneamente, um crescimento inteligente, sustentável e equitativo (inclusivo), segundo o paradigma da especialização inteligente. Isto é, numa lógica de diversificação socioeconómica, na consolidação das fileiras existentes e emergentes, e nos recursos exploráveis do concelho que necessitam de ser reconhecidos como potencialidades de

¹⁴⁴ Isto é, o poder local municipal.

¹⁴⁵ Ver Pimpão (2015).

¹⁴⁶ Isto é, tendo em conta as CCDR, uma vez que as regiões administrativas, em concreto, ainda não se encontram instituídas.

valorização socioeconómica, segundo o modelo do desenvolvimento *bottom-up*. Além disso, se considerarmos que os contextos de crise “propiciam a emergência / ressurgência do desenvolvimento *bottom-up*” (Pereira, 2013, p. 54), não estaremos, portanto, perante uma oportunidade para repensar todo o futuro próximo de Vila Pouca de Aguiar, tendo em conta este modelo de desenvolvimento com abordagem descendente?

Assim, atendendo às inquietações que se colocam ao município e à CIM-AT, ao que nos foi apresentado na bibliografia quanto ao paradigma do desenvolvimento local, e até tendo em conta o que nos sugere o princípio da especialização inteligente, enquanto abordagem e processo de estruturação da competitividade territorial enunciada no ‘Portugal 2020’, iremos então, no ponto seguinte, e aproveitando da melhor forma este instrumento, apresentar um conjunto de medidas práticas que se podem colocar como desafio às políticas públicas locais, isto é, à governação do município, para tornar, tanto quanto possível, Vila Pouca de Aguiar um concelho mais ‘CAPAZ’.

4.2. Que caminho percorrer para tornar Vila Pouca de Aguiar num concelho mais ‘CAPAZ’? E que perspetivas de desenvolvimento e coesão se colocam a Vila Pouca de Aguiar?

Mesmo considerando que a tendência de desvantagem que afeta Vila Pouca de Aguiar se irá acentuar nos próximos anos, e que não será, certamente, a atual programação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) que irá reverter esta tendência, deveremos contudo aproveitar melhor os FEEI do período 2014-2020¹⁴⁷, com a elaboração de políticas públicas adequadas, que tenham intrinsecamente subjacente o princípio da coesão territorial, não apenas numa mera ótica de equidade territorial (ou justiça espacial), mas numa perspetiva mais ampla de valorização territorial, o que se deverá associar “à ideia (sempre necessária) de combater disparidades (...) uma lógica de valorização territorial, isto é, de conceção do território enquanto oportunidade” (Seixas e Marques, 2015, p. 209).

¹⁴⁷ Até porque, atendendo aos tempos conturbados e de incerteza política que a UE atravessa, e não sabendo o que nos aguarda com o futuro próximo dos FEEI, um melhor aproveitamento do ‘Portugal 2020’ para a criação de competitividade e para a promoção de um desenvolvimento local sustentável que reforce o princípio da coesão territorial, económica e social, revela-se determinante para o futuro próximo de Vila Pouca de Aguiar.

Neste contexto, atendendo que Vila Pouca de Aguiar não pode desperdiçar o esforço público já em si alocado, tornando-se então premente rentabilizá-lo, e existindo um conjunto de potencialidades endógenas, isto é, capital territorial que pode ser transformado em capital produtivo – e que poderá, certamente, fazer aumentar a riqueza interna do concelho – salientem-se os ‘trunfos’: conhecimentos tradicionais associados a mão-de-obra especializada em saberes ancestrais; saberes artesanais que estão subaproveitados ou mesmo em risco de perda; património histórico e cultural; para além de um conjunto diversificado de potencialidades de base territorialista¹⁴⁸, e que se constituem como exemplos de elevado potencial de comercialização. Parece então que Vila Pouca de Aguiar precisa é de descobrir o seu lado ‘virtuoso’ para tornar-se num concelho mais ‘CAPAZ’. Aliás, Covas e Covas (2015) salientam que o facto de refletirmos acerca da Baixa Densidade (BD) em tons muito cinzentos retira-nos, recorrentemente, o discernimento necessário para pensarmos acerca do lado ‘virtuoso’ dos Territórios de Baixa Densidade (TBD). Porém, como descobrir este lado ‘virtuoso’?

Primeiro, importa relembrar que nos TBD, caracterizados por uma economia frágil, débil e pouco dinâmica, onde estamos confrontados com pesadas disfunções socioterritoriais que sabemos não terem solução no curto e médio prazo – e cuja resolução não dependerá, certamente, dos padrões normalizados da economia convencional¹⁴⁹ – devemos então, e seguindo Covas e Covas (2015), utilizar a inteligência e a imaginação. Isto é, utilizar mais e melhor inteligência territorial para “recriar uma base eventual de acontecimentos e fluxos” (Covas e Covas, 2015, p. 190), que façam intensificar o fluxo

¹⁴⁸ Exemplos: Água; Termas; Produtos Minerais; Biodiversidade; Paisagem; Floresta. Evidenciando que o património natural de Vila Pouca de Aguiar é rico e diversificado, refira-se: a sua biodiversidade, faunística, florística e paisagística (aliás, a importância desta biodiversidade é reconhecida nacional e internacionalmente através do seu enquadramento em diferentes contextos de proteção e conservação da natureza, 31% da área do concelho está classificada como área protegida, através da Rede Natura 2000 ou da Rede Nacional de Áreas Protegidas) e a sua riqueza hidrogeológica e mineral. Destaque-se a elevada concentração de xistos e graníticos (Vila Pouca de Aguiar assume-se como a capital do granito), e jazidas minerais que vão desde o ouro à prata e ao volfrâmio. Salientemos que até quase ao final do século passado a principal mina de ouro em Portugal situava-se no concelho, em Campo de Jales. Por seu turno, também se poderá salientar a riqueza hídrica do concelho. Hidrograficamente, o concelho é talhado por vários rios e ribeiros. São exemplo disso os rios Corgo, Avelames e Tâmega, além dos recursos hidrogeológicos; destes, salientam-se as águas mineromedicinais de Pedras Salgadas, que se constituem como o ex-líbris do concelho. Para além de tudo isto, refira-se o património edificado e os produtos certificados. O concelho detém uma grande variedade de produtos endógenos certificados, contando com uma lista de 6 produtos classificados como DOP ou IGP.

¹⁴⁹ Ver Covas e Covas (2015).

de visitantes, criando assim, dentro do que for viável, uma economia de rede e de visitação. Contudo, torna-se para isso necessário, segundo os autores, atribuir prioridade à economia do intangível e do imaterial, isto é, a ‘iconomia’, já que muitos destes territórios são ricos “em material simbólico e intangível” (Covas e Covas, 2015, p. 197). Porém, que material simbólico e intangível mobilizar? E como converter esta economia do imaterial em bens transacionáveis?

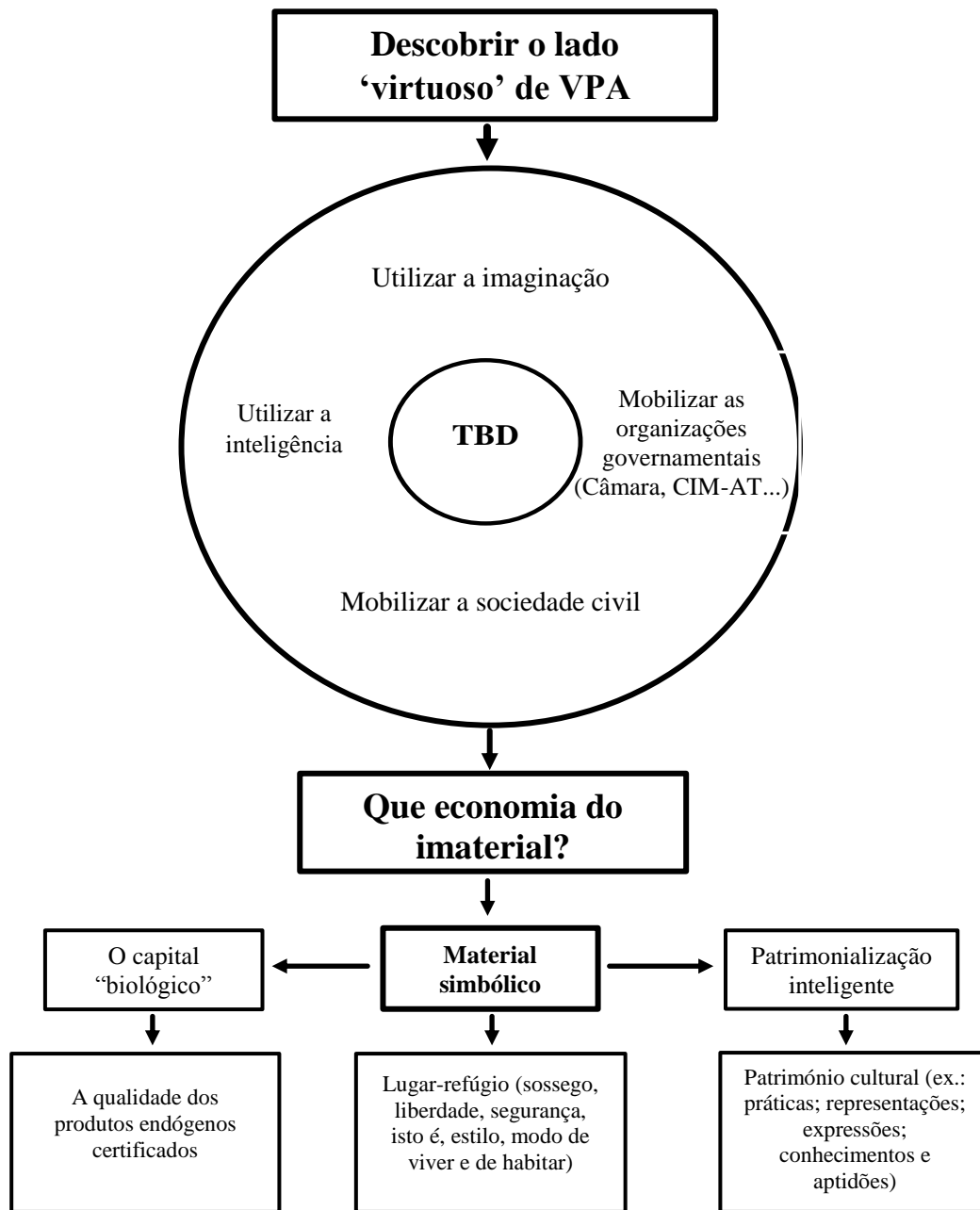
Atendamos ao facto de a diversidade e a qualidade dos recursos territoriais determinarem as expectativas de desenvolvimento de um território, o que nos pode levar a ver o capital territorial de Vila Pouca de Aguiar – sobretudo no que reporta ao seu património natural (preservado e não massificado), cultural, histórico, e aos seus produtos¹⁵⁰ e recursos¹⁵¹ endógenos diferenciadores, nacional e internacionalmente reconhecidos pela sua qualidade, e que muito se associam ao paradigma ‘bio’¹⁵² – como algo que certamente associaremos ao lado ‘virtuoso’ (Figura 39) da sua atual situação de desvantagem. Esse também se liga à economia do intangível e do imaterial, em nossa opinião uma âncora nestas mais-valias. Assim, consideramos que a atual situação de desvantagem que afeta Vila Pouca de Aguiar pode ser colmatada a partir da criação de riqueza interna e de valor acrescentado que emana das suas “riquezas” endógenas diferenciadoras. Deste modo, parece que a dinamização económica de Vila Pouca de Aguiar está, então, dependente de uma forte valorização económica dos seus recursos endógenos, enquanto criadores de riqueza e emprego.

¹⁵⁰ Tanto mais se considerarmos o que salienta Covas e Covas (2015, p. 193), que nos territórios de baixa densidade a economia dos produtos é tão ou mais importante que a economia dos recursos. Ora se atendermos aos produtos endógenos de Vila Pouca de Aguiar, salienta-se um elevado potencial de aproveitamento económico, já que Vila Pouca de Aguiar detém, por exemplo, 6 produtos classificados como DOP ou IGP (Castanha da Padrela; Carne Maronesa, Carne de Bísaro Trasmontano; Cabrito de Barroso, Cordeiro de Barroso e Batata de Trás-os-Montes), para além de um conjunto de produtos não classificados, mas amplamente reconhecidos, nacional e internacionalmente, pela sua qualidade (Cogumelos; Mel de Urze; Enchidos).

¹⁵¹ Destaque-se: os recursos hidrogeológicos (as águas mineromedicinais de Pedras Salgadas); geológicos (a elevada concentração de xistos e graníticos); as jazidas minerais (que vão desde o ouro, à prata ou ao volfrâmio); o património mineiro (saliente-se, o conhecido complexo mineiro romano de Tresminas, ou as minas de Jales e da Gralheira) e os recursos energéticos, entre outros.

¹⁵² Isto é, biológico.

Figura 39: Descobrir o lado ‘virtuoso’ da Vila Pouca de Aguiar: um contributo



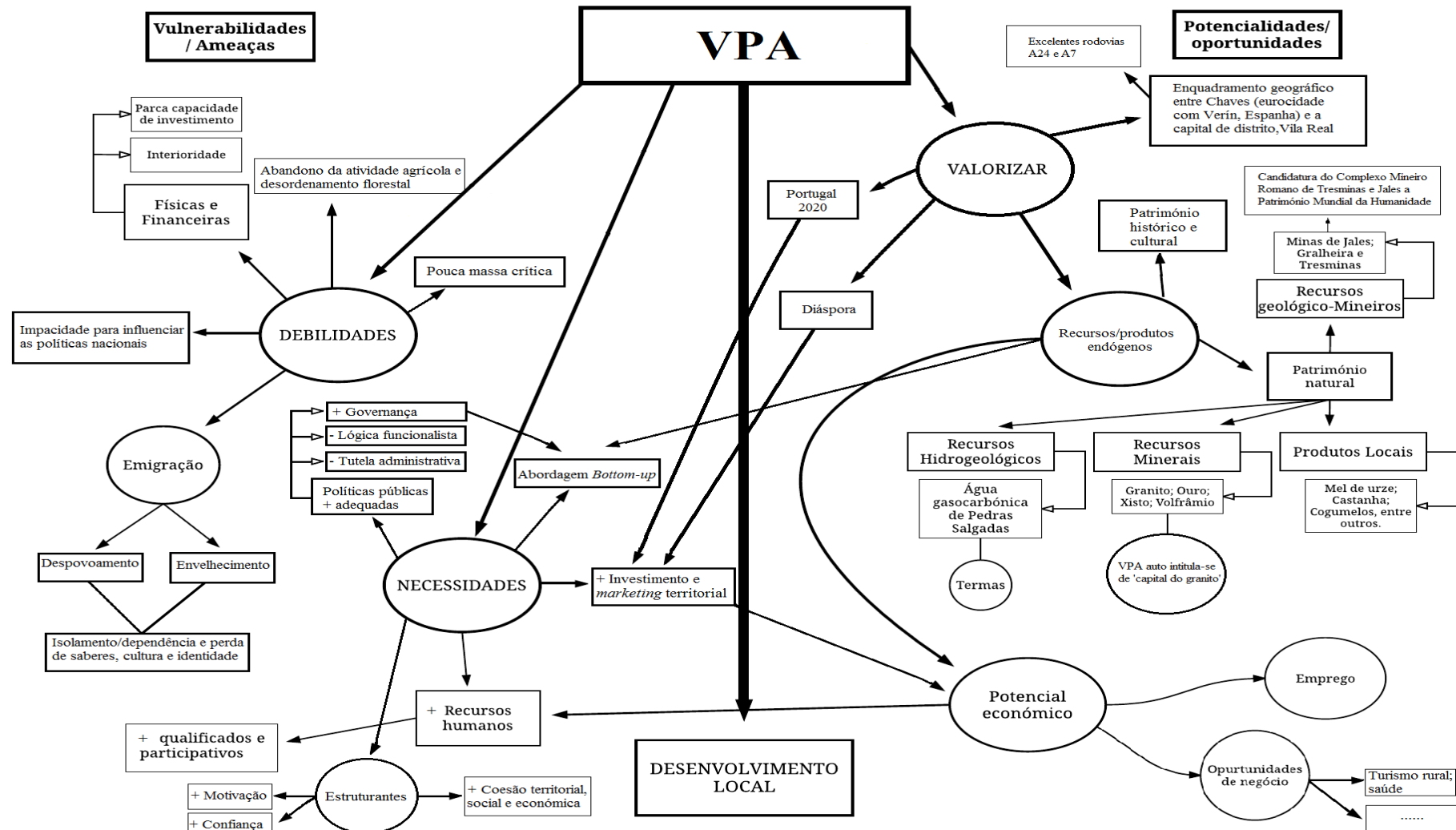
Fonte: Elaboração própria; 2016

Neste contexto, refira-se que a atividade turística – e que muito se associa a esta ‘patrimonialização’ inteligente (Figura 39), isto é, ao paradigma da especialização inteligente – enquanto movimento de um setor que é capaz fazer intensificar o fluxo de visitantes no concelho, pode efetivar-se como uma mais-valia para Vila Pouca de Aguiar. Aliás, lembremos que a valorização do potencial turístico é profundamente vincada pelos responsáveis do município, como ‘paradigma de futuro’ que se deverá colocar ao concelho.

Devemos também considerar, todavia, o que afirma Ramos (2014), de que a criação de riqueza interna que crie emprego nos territórios mais desfavorecidos parece depender das atividades económicas ligadas à valorização dos recursos locais que não incluem somente os setores emergentes como o turismo. Incluirão também setores tradicionais como: a indústria extrativa; a agricultura; a vitivinicultura; a produção florestal; a indústria agroalimentar; a economia social, entre outros. Assim, parece que Vila Pouca de Aguiar necessita é de uma visão de desenvolvimento, isto é, de fazer compreender um conjunto de políticas públicas que privilegiem a redução das disparidades que afetam o concelho, por via da valorização de tantas outras potencialidades que emanam da sua base territorial.

Porém, atendendo que no quadro geral da elaboração / programação das políticas públicas, assume relevância a identificação da real situação de cada território, para sobre ele atuar da forma mais adequada / mais inteligente, entendemos então que se deverá considerar a o teor da Figura 40, que enumera, de modo sintético, tanto as potencialidades / oportunidades como as vulnerabilidades / ameaças que afetam Vila Pouca de Aguiar. Assim, e de forma genérica, saliente-se que a Figura 40 – modelização adaptada de uma análise SWOT – se foca nos aspetos estruturais de Vila Pouca de Aguiar, para que possa ser utilizada como ferramenta útil para quem avalia as debilidades e as potencialidades que se colocam ao concelho. Entendemos que, para aproveitar o potencial diverso de Vila Pouca de Aguiar, o conjunto de políticas públicas a implementar deverá abranger domínios de ação como: promoção do empreendedorismo; animação territorial; dinamização de ações da iniciativa empresarial, social, cultural, ambiental e rural. Então, que incidência de políticas públicas se torna premente? Que recursos mobilizar e atividades privilegiar? E, por fim, que atores envolver e motivar?

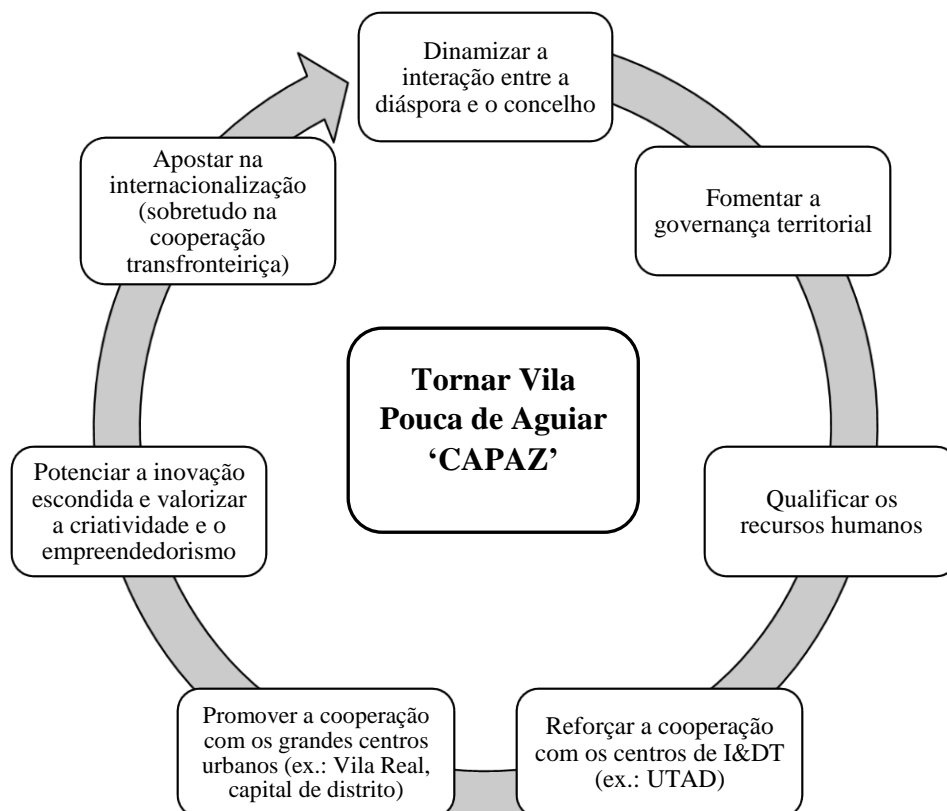
Figura 40: Vulnerabilidades/ameaças e potencialidades/oportunidades que se colocam a Vila Pouca de Aguiar



Fonte: Elaboração própria; 2016

É então neste sentido – tendo em conta o diagnóstico apresentado na Figura 40, o conceito de especialização inteligente e, ainda, o paradigma da valorização e promoção das potencialidades endógenas¹⁵³ – que afirmamos que Vila Pouca de Aguiar carece especificamente de um modelo de políticas públicas “para um concelho mais ‘CAPAZ’¹⁵⁴” que deverá incidir conforme a Figura 41.

Figura 41: Tornar Vila Pouca de Aguiar num concelho mais ‘CAPAZ’



Fonte: Elaboração própria; 2016

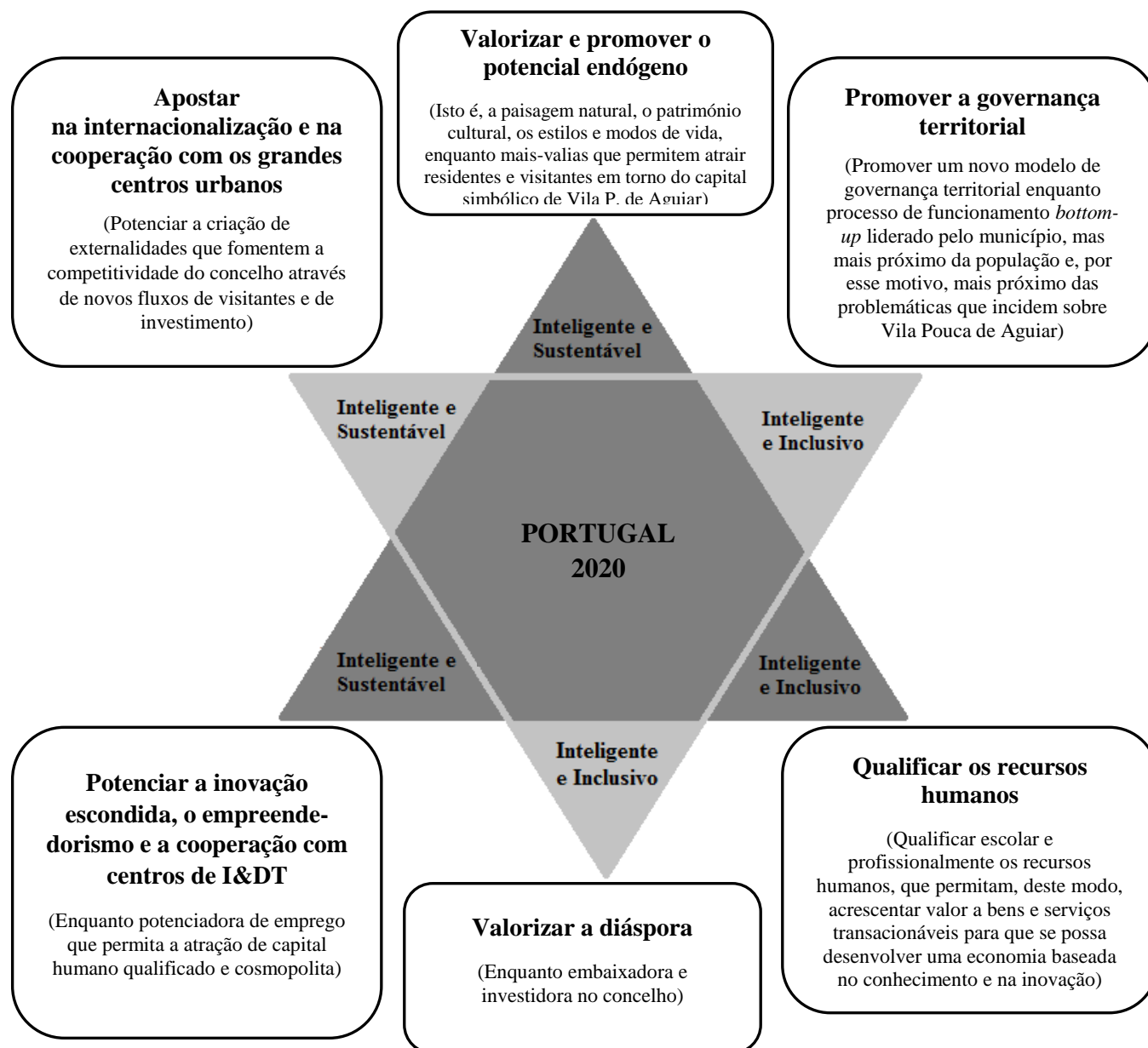
Recordemos que as políticas públicas são objetivamente relevantes desde que tenham bases territoriais e capacidade de articulação e mobilização de diferentes *stakeholders* locais e de fontes de financiamento. Neste sentido, o ‘Portugal 2020’, enquanto instrumento de financiamento articulado, apresenta uma relevância estruturante para a execução de tais propostas. Assim sendo, o conjunto de políticas públicas a adotar tentou combinar-se, o melhor possível, com as prioridades políticas definidas para o país, isto é, para com o atual período de programação 2014-2020. Esta associação encontra-se

¹⁵³ Aqui associadas ao património natural, cultural e histórico e aos produtos endógenos.

¹⁵⁴ Recordemos que esta expressão-sigla, constante da lista de siglas e acrónimos e apresentada na Introdução e na Figura 37, corresponde aos adjetivos, Coeso, Atrativo, Produtivo, Ativo e Zelador.

então sistematizada graficamente na Figura 42, ilustrando seis pólos estratégicos que pretendem articular as dimensões do crescimento inteligente, sustentável e inclusivo com as propostas de política pública apresentadas.

Figura 42: Articulação das políticas propostas com o 'Portugal 2020'



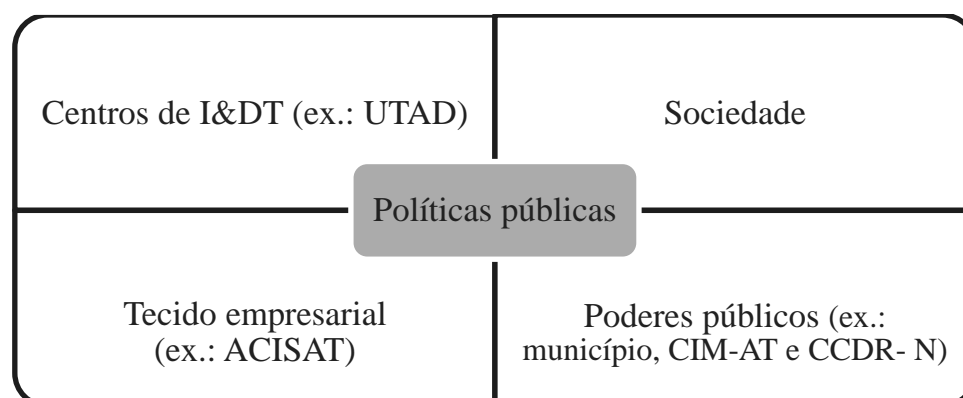
Fonte: Elaboração própria; 2016

Posto isto, e considerando que uma atenuação da atual situação de desvantagem que afeta Vila Pouca de Aguiar será possível a partir de uma aplicação concertada do que aqui apresentamos, entendemos ser relevante referir, mais uma vez, que se torna desejável uma abordagem articulada que envolva necessariamente diferentes perspetivas

territoriais, como vem definir o ‘Portugal 2020’, segundo o paradigma da governança territorial, isto é, envolvendo diferentes atores territoriais enquanto organizadores e estruturadores na conceção e implementação das políticas públicas. Até porque só a abordagem *place-based* das políticas públicas reconhece adequadamente as potencialidades de cada território. Assim, no que diz respeito aos atores a envolver e a motivar, e apresentando o poder municipal como ‘timoneiro’ dos atores locais através das redes de governança, o processo implica todos, seja os que apresentam atribuições e competências formais (ex. município), ou os que, pela sua capacidade de influência regional e sub-regional (universidade: UTAD; empresas; organizações não-governamentais; associações civis; etc.), deverão colaborar em conjunto para que sejam minimizados os problemas estruturais que afetam o concelho.

Se considerarmos que a variedade dos atores determina as expetativas de desenvolvimento de um território – como sugerimos atrás – também é verdade que nos poderemos questionar se Vila Pouca de Aguiar estará dotada de massa crítica necessária (isto é, atores territoriais suficientes) para uma efetiva territorialização das políticas públicas. Mas se defendemos que a territorialização das políticas públicas se constitui como a orientação que mais se adequa para garantir a mobilização e o pleno aproveitamento dos recursos do concelho, então a ‘hélice quádrupla’, isto é, um compromisso entre as quatro entidades que identificamos¹⁵⁵ (Figura 43), pode e deve estar na origem de uma convenção para desenvolvimento do concelho.

Figura 43: A afirmação da “hélice quádrupla”



Fonte: Elaboração própria; 2016

¹⁵⁵ Sejam elas locais; sub-regionais ou regionais.

CAPÍTULO V: BREVE ANÁLISE E DISCUSSÃO AOS RESULTADOS ALCANÇADOS

Em síntese, o exercício que foi efetuado no capítulo anterior, e que se apresenta como um pequeno contributo, procurou combinar o melhor possível os apoios que podem ser proporcionados a Vila Pouca de Aguiar, atendendo ao quadro das necessidades da promoção da coesão territorial, social e económica que se impõem ao concelho. Também se procurou responder à questão enunciada na introdução, ponderando as perspetivas de desenvolvimento e coesão se colocam a Vila Pouca de Aguiar, considerando a valorização e promoção do potencial endógeno enquanto potenciadoras de riqueza interna, e as oportunidades de especialização inteligente, isto é, as possibilidades enquanto ‘dimensão virtuosa’ da sua atual situação de desvantagem.

1. O POTENCIAL ENDÓGENO: QUE VALORIZAÇÃO / PROMOÇÃO DO POTENCIAL ENDÓGENO ENQUANTO OPORTUNIDADE DE ESPECIALIZAÇÃO INTELIGENTE?

Partimos de um contexto em que existe uma clara consonância de intenções, isto é, entre o discurso da Comunidade Intermunicipal do Alto Tâmega (CIM-AT) e o discurso do Município de Vila Pouca de Aguiar (MVPA), que tendem para uma valorização / promoção dos recursos e especificidades territoriais (ou seja, o capital endógeno), e correspondendo também este a um dos paradigmas por nós apresentado enquanto vertente que se deverá colocar ao desenvolvimento futuro de Vila Pouca de Aguiar. Trata-se de considerar o modelo segundo o qual as políticas públicas deverão incidir, uma vez que a ideia de valorização / promoção dos recursos e especificidades territoriais se faz alicerçar na conceção de combate às disparidades a partir de uma lógica de valorização territorial. Concebendo o território enquanto oportunidade, torna-se então relevante definir que capital territorial ou que setores de atividade mobilizar. Isto é, que promoção do potencial endógeno se deverá colocar a Vila Pouca de Aguiar?

Ora, o setor turístico, que vem sendo uma forte aposta¹⁵⁶, uma vez que consegue fazer conjugar o binómio coesão-competitividade e que, por isso mesmo, vem sendo abordado de modo recorrente na bibliografia¹⁵⁷ enquanto vetor de desenvolvimento dos territórios de baixas densidades, já que faz agregar, de diferentes maneiras, os recursos e

¹⁵⁶ Rever capítulo IV, ponto 3, alínea 3.1 e alínea 3.2.1.

¹⁵⁷ Rever capítulo II, ponto 4, alínea 4.1.

os produtos próprios endógenos numa única solução¹⁵⁸, torna-se uma mais-valia para Vila Pouca de Aguiar. Isto porque, relembre-se, o setor turístico, nas suas múltiplas vertentes¹⁵⁹, apresenta-se como um setor de atividade que pode contribuir para o desenvolvimento da economia local através da criação de novos empregos, quer na área do turismo quer noutras atividades, arrastando assim consigo, de forma direta e indireta, distintos sectores de atividade.

Neste contexto, em que o setor turístico vem sendo forte aposta do município, isto é, tem vindo a ser apresentado como pedra angular de toda uma estratégia municipal, colocam-se duas questões de relevante importância. A primeira implica saber que mais-valias oferece Vila Pouca de Aguiar para a prática da atividade turística. A segunda prende-se com o facto de o setor turístico ser comumente referenciado na bibliografia enquanto fator de desenvolvimento dos territórios mais desfavorecidos, e de ser setor de fortíssima aposta do município: porque razão apresentamos uma prossecução da aposta no setor turístico enquanto oportunidade de especialização inteligente que será capaz de criar riqueza interna?

1.1. O setor turístico enquanto potenciador de um paradigma de desenvolvimento territorial: as mais-valias de Vila Pouca de Aguiar

Se é verdade que Vila Pouca de Aguiar se apresenta como destino apazível para a atividade turística, graças a um património natural¹⁶⁰ (preservado e não massificado), cultural e histórico de excelência, que se alicerça aos seus produtos endógenos diferenciadores, nacional e internacionalmente reconhecidos pela sua qualidade, parece que esta característica favorável ainda não se faz refletir na criação de riqueza interna. Reportando-nos aos dados censitários de 2011, é verdade que o setor do Alojamento, Restauração e Similares contribuía com um valor residual para o Valor Acrescentado

¹⁵⁸ Com vinculações a montante e a jusante.

¹⁵⁹ Seja o turismo cultural, ou de lazer, caça, pesca, saúde, entre outros.

¹⁶⁰ Gozando de um microclima favorável que potencia a fruição da perceção da natureza que rodeia o concelho (31% da área encontra-se classificada como área protegida); com uma longa tradição ligada ao termalismo, as termas de Pedras Salgadas, que se fazem constituir com quatro nascentes de águas hipotermais; com uma das águas gasocarbónicas mais conhecidas do país (a água de Pedras Salgadas), e com o complexo mineiro da Tresminas, um dos mais importantes em Portugal ao nível do roteiro das minas e dos pontos geológicos, entre outras riquezas, Vila Pouca de Aguiar propõe uma oferta turística que se desenvolve em torno das suas características e potencialidades naturais, ou seja, o turismo termal e o turismo em espaço rural.

Bruto do concelho¹⁶¹. Todavia, poderemos considerar que no curto e médio prazo se assistirá a uma mudança de situação. Isto porque, como em anos recentes, e como já foi enunciado, o setor turístico se impôs como o eixo central de toda uma estratégia municipal, tal realidade resultou então num conjunto de investimento público avultado do município de Vila Pouca de Aguiar, mas também de origem privada, que dotou o concelho de um conjunto diversificado de infraestruturas de apoio à atividade turística.

Neste contexto, para além dos quase 8 milhões de euros que o município consegue fazer aprovar através do Quadro de Referência Estratégia Nacional (QREN), para intervenções de fomento à atividade turística, a UNICER¹⁶², através do projeto *Aquanattur*¹⁶³ faz investir muito recentemente, em 2013, cerca de 20 milhões de euros no Parque Termal de Pedras Salgadas (Pedras Salgadas Spa & Nature Park). Assim, e com co-financiamento de 7 milhões de euros por parte do QREN, a UNICER revitaliza o Parque Termal de Pedras Salgadas¹⁶⁴ e edifica uma unidade hoteleira de 4 estrelas, com 12 *eco-houses* e 2 *tree-houses*.

Portanto, entre 2009 e 2014, e contabilizando somente o investimento efetuado pela UNICER e os projetos cofinanciados pelo QREN¹⁶⁵, Vila Pouca de Aguiar beneficiou de um investimento superior a 32 milhões de euros. Importa referir que no espaço de 3 anos (entre 2012 e 2015), o concelho – e salientado novamente que se contabilizam apenas os dois tipos de investimento referidos¹⁶⁶ – passou a contar com mais quatro unidades de alojamento:

- 1) Uma unidade hoteleira com 12 *eco-houses* e 2 *tree-houses* da classe de 4 estrelas no Parque de Pedras Salgadas (Pedras Salgadas Spa & Nature Park);
- 2) O Pedras Salgadas Hotel, também ele na categoria de 4 estrelas, ainda que não inaugurado;
- 3) Uma rede com 5 albergues de turismo de natureza;
- 4) Uma aldeia castreja equipada com 12 unidades de alojamento, integrando ainda um parque de campismo, com capacidade para 200 campistas e entre 20 a 30 caravanistas.

¹⁶¹ Em 2011, e segundo o INE, contribuía com 1,71%.

¹⁶² Unicer Bebidas de Portugal, SGPS, SA.

¹⁶³ Projeto industrial e turístico de Pedras Salgadas (Vila Pouca de Aguiar) e Vidago (Chaves).

¹⁶⁴ Com a recuperação do antigo balneário termal, transformando-o em SPA, e na recuperação e reconversão do edifício do casino, entre outras intervenções.

¹⁶⁵ Que incluem, para além do que o município de Vila Pouca de Aguiar consegue aprovar, um conjunto de outras iniciativas aprovadas pelo setor privado, ver com detalhe o Anexo VII.

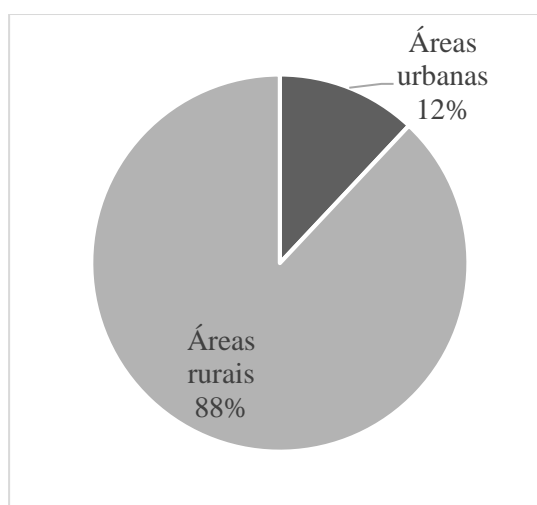
¹⁶⁶ Não contabilizando outros projetos aprovados por outros instrumentos financeiros (ex.: o PRODER).

Assim, e terminando, considerando o conjunto de investimento que foi efetuado neste curto espaço de tempo, percebe-se o potencial que se coloca a este setor.

1.2. Porquê o setor turístico enquanto gerador de riqueza interna?

A promoção da atividade turística pode ajudar Vila Pouca de Aguiar a tornar-se no tal “concelho mais ‘CAPAZ’”, pelos recentes investimentos da iniciativa do município de Vila Pouca de Aguiar, e pelo setor privado, por se apresentar também, e como refere a bibliografia, como um setor que estimula aquilo que se apelida de interação entre a economia e o território. Mas as boas perspetivas derivam também do que nos demonstram as projeções referentes ao potencial de crescimento que a procura turística em áreas rurais terá no nosso país. Segundo o GPPMAM (2012), esse potencial de crescimento seria na ordem dos 88% para o período 2012-2020 (Figura 44).

Figura 44: Potencial de crescimento da procura turística em Portugal (2014-2020)

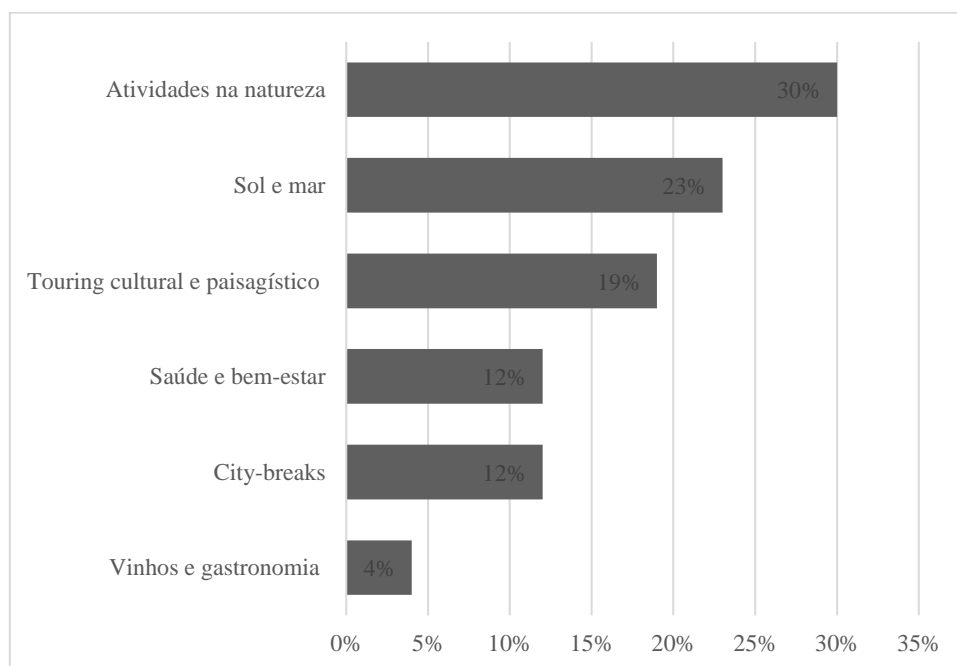


Fonte: GPPMAM (2012), Elaboração própria; 2016

Assim, e numa altura em, que segundo Moutinho e Manso (2015), a consolidação do setor turístico em Portugal se encontra dependente da capacidade das áreas rurais preservarem a sua autenticidade, Vila Pouca de Aguiar tem todo um potencial a aproveitar. Isto porque a oferta turística que o concelho propõe desenvolve-se em torno das suas características e potencialidades, ou seja, basicamente o turismo termal (termas de Pedras Salgadas) e o turismo em espaço rural.

O setor turístico apresenta-se, assim, com um enorme potencial para Vila Pouca de Aguiar, não só pelo que nos transmitem as projeções referentes ao seu potencial de crescimento, mas também porque, segundo Moutinho e Manso (2015, p. 321), com dados de 2012 do Instituto de Turismo de Portugal (Figura 45), “as áreas rurais representam 65% da atratividade turística internacional do nosso país”. Assim, e se analisarmos a segmentação das atividades turísticas (Figura 45), verificamos que a maior parte da procura turística em Portugal se faz correlacionar, maioritariamente, com as atividades ligadas ao turismo rural, e que, objetivamente, em 2012, se fazia materializar em: 30% para as atividades na natureza; em 19% para o *touring* cultural e paisagístico; em 12% na saúde e bem-estar e em 4% para o segmento vinhos e gastronomia.

Figura 45: Repartição da procura turística internacional em Portugal

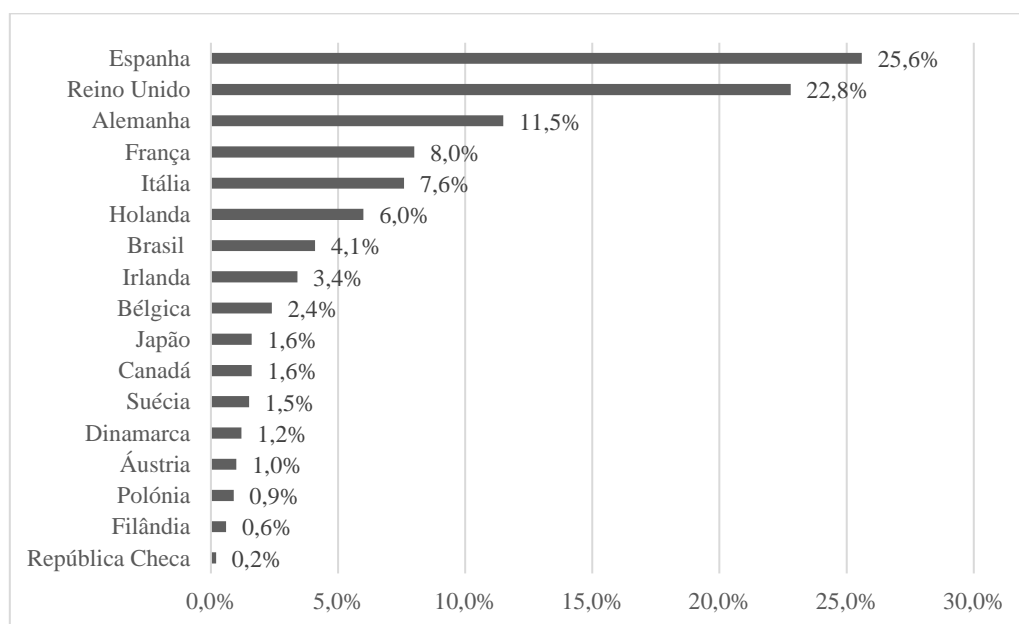


Adaptado de: Moutinho e Manso (2015, p. 322); fonte citada: Instituto de Turismo de Portugal (2012).

Nesta perspetiva, estabelecendo um paralelo entre os números que se apresentam e o recente investimento efetuado no concelho, com ênfase no turismo que o concelho propõe, podemos dizer que Vila Pouca de Aguiar tem todo um potencial a explorar. Como salientam Moutinho e Manso (2015, p. 322) “os municípios (...) predominantemente rurais apresentam vantagens competitivas [para] a captação de receitas turísticas, devido a um melhor ajustamento entre as suas características e as preferências dos mercados emissores”.

Tendo em conta que recentemente as áreas rurais representavam 65% da atratividade turística internacional do nosso país¹⁶⁷, e considerando que um dos eixos por nós apresentado se reportava à internacionalização do concelho, pensámos que seria importante desenvolver, por parte do município¹⁶⁸, uma consistente estratégia de *marketing* territorial para com os mercados externos (Figura 46). Isto é, para com os turistas cujas motivações de deslocação a Portugal coincidam, maioritariamente, com a procura turística ligada às atividades na natureza; ao *touring* cultural e paisagístico ou à saúde e bem-estar. A título de exemplo, tal envolveria a elaboração de uma estratégia de *marketing* territorial que tornasse o concelho uma marca distintiva pela sua qualidade, através de uma enfatização das suas características próprias.

Figura 46: Procura internacional turística registada em Portugal (2012)



Fonte: ITP, 2013; Elaboração própria; 2016

Contudo, saliente-se que a criação de riqueza consolidada e estruturada em torno do setor turístico, que beneficie, deste modo, diferentes setores da economia do concelho, terá objetivamente de ter em conta a sazonalidade turística. Motivo pelo qual é necessária uma abordagem que torne o turismo do concelho um produto ativo e atrativo o ano inteiro. Por isso mesmo, será “importante apostar no desenvolvimento de uma oferta integrada de

¹⁶⁷ Sublinhemos que a atratividade se refere ao potencial e não ao real. Como referem Moutinho e Manso (2015, p. 322), recorrendo a informação do Instituto de Turismo de Portugal, há “um significativo desajustamento entre as motivações que os turistas invocam para realizar as férias seguintes em Portugal e o posicionamento adotado pela indústria hoteleira”.

¹⁶⁸ Em articulação com outras instituições como, por exemplo, a Entidade Regional de Turismo do Porto e Norte de Portugal, entre outras.

atividades de lazer, abrangendo necessariamente roteiros culturais e paisagísticos, pacotes de atividades na natureza e um portefólio especializado de desporto de aventura” (Moutinho e Manso, 2015, p. 327). Isto é, deverão ser enquadradas iniciativas relacionadas com a animação, promoção turística e de lazer (rotas e percursos), e divulgação do património natural e cultural. Todavia, o que fica claro com este ponto é que uma persecução de aposta no setor turístico, como vem sendo seguido pelo município, é objetivamente um *cluster* de enorme potencial para Vila Pouca de Aguiar. Contudo, uma aposta mais enérgica na sua internacionalização poderá, certamente, fornecer uma fonte de rendimento e de dinamização económica importantíssima para a sustentabilidade do concelho.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: LIÇÕES APRENDIDAS E A ‘DESAPRENDER’

Ao longo do relatório constatou-se que as debilidades que se impõem a Vila Pouca de Aguiar, e que se apresentam como de grande exigência para a governação municipal, nomeadamente no que concerne a uma incapacidade que o concelho vem demonstrando para a dinamização da sua base económica, têm vindo por isso a originar uma forte repulsa da população, e uma incapacidade de atração de novos habitantes. Aliás, como ficou claro, Vila Pouca de Aguiar enfrenta significativos desafios ao seu desenvolvimento futuro que não se alicerçam apenas nas questões demográficas. Objetivamente, o concelho é afetado por uma conjugação de vulnerabilidades que se fazem representar num círculo vicioso de subdesenvolvimento, que faz integrar, e para além das questões da demografia, as questões socioeconómicas que muito vêm pondo em causa a manutenção do concelho. A desvitalização socioeconómica de Vila Pouca de Aguiar é, portanto, uma realidade.

Não obstante, se considerarmos que quando se pretende debater o futuro próximo dos Territórios de Baixa Densidade (TBD), emerge uma necessidade de se refletir e analisar a trajetória que a política pública seguiu, para não cometer os mesmos erros, o que precisamos de ‘desaprender’ com o passado? Ora, se concluímos que grande parte dos desafios que hoje se impõem ao desenvolvimento futuro de Vila Pouca de Aguiar se tornam também consequência de deficientes prioridades de política pública que ao longo de décadas foram seguidas, e que claramente não se apresentaram como as mais eficazes e eficientes para a resolução do conjunto de problemáticas que se impuseram ao concelho, que necessitamos, portanto, de ‘desaprender’ um certo modo de pensar, conceber, implementar e executar políticas públicas. Isto porque, e se ao longo das últimas décadas a temática da baixa densidade ganhou expressão e reconhecimento no universo das políticas públicas, também é verdade que estamos longe de ter alcançado o desejado equilíbrio socioterritorial, e decisiva recuperação dos indicadores da economia, emprego, riqueza e de povoamento.

Por um lado, consideremos uma clara orientação do financiamento nacional e comunitário para estes territórios e que, objetivamente, no caso de Vila Pouca de Aguiar, potenciou uma redução das disparidades territoriais, com ganhos na redução das assimetrias territoriais, isto é, com claros resultados na melhoria da qualidade de vida da população aguiarense, sobretudo através da aposta estratégica nos bens não-

transacionáveis. Na verdade, ao analisar as disparidades do Produto Interno Bruto *per capita*, ou o Índice do Poder de Compra *per capita*¹⁶⁹ de Vila Pouca de Aguiar face aos indicadores do país, conseguimos perceber por que motivo este concelho ainda é, depois do investimento efetuado, um território de convergência. Porém, o que correu menos bem?

Parece que a ausência de políticas públicas que tivessem em conta a heterogeneidade do território nacional, e que maioritariamente foram implementadas segundo um modelo *top-down*, com intervenções verticais e ‘formatadas’, sem considerarem as diferentes características, potencialidades e vontades dos locais, reduziram os efeitos mais desejáveis do investimento que foi efetuado. Todavia, também é verdade que, na atualidade, e no sentido de fazer contrariar os efeitos das abordagens meramente descendentes, a Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial do Alto Tâmega veio dar um contributo favorável para a construção de uma filosofia diferenciadora. Porém, parece que o acordo que vincula os municípios e a sub-região se encontra dependente do empenho de cada um no cumprimento dos objetivos estabelecidos, já que o financiamento existente está apenas assegurado para um conjunto de intervenções previamente acordadas. Teremos, portanto, e no curto prazo, de visitar as competências das Comunidades Intermunicipais para que estas sejam capazes de liderar? Não obstante, também ficou claro no relatório que, mais do que andarmos a discutir a problemática dos TBD, e na linha do contributo de Covas e Covas (2015), deveremos questionar-nos se queremos continuar a prosseguir um modelo de coesão de baixo retorno, assente nos bens não-transacionáveis, e com resultados bastante limitados, ou se queremos fazer desenvolver um novo modelo de políticas públicas que encare, de forma descomplexada, os recursos próprios de cada território.

Este é o contexto em que – e dentro das lições aprendidas – devemos salientar a particular adequação que teria para Vila Pouca de Aguiar uma utilização consistente do conceito de especialização inteligente enquanto modelo de futuro. Assim, se considerarmos que a fixação de população só será possível se o concelho for capaz de gerar oportunidades de emprego economicamente produtivas, então Vila Pouca de Aguiar

¹⁶⁹ Em 2011, e segundo dados do INE, o índice de poder de compra *per capita* de Vila Pouca de Aguiar situava-se nos 62,4%, apresentando, portanto, o concelho, um poder de compra *per capita* quase 40% inferior ao valor índice nacional.

necessita sobretudo de uma estratégia de desenvolvimento territorial que estimule, e na medida do possível, uma valorização do seu capital territorial enquanto gerador de riqueza e emprego. Portanto, parece que as perspetivas de desenvolvimento e coesão que se colocam a Vila Pouca de Aguiar se baseiam na capacidade de o concelho permitir um maior contributo do referido capital territorial enquanto gerador e criador de riqueza interna. Objetivamente, o setor turístico, enquanto aposta efetivada pelo município de Vila Pouca de Aguiar, e que comumente vem sendo referenciado como vetor de desenvolvimento dos TBD, constitui-se como uma fonte de esperança.

Contudo, também ficou claro que uma real transformação da atual situação de desvantagem que afeta Vila Pouca de Aguiar está igualmente dependente de um ‘centro de racionalidade’ das políticas públicas que se deverá situar o mais próximo possível dos interesses comuns da população. Assim, entendemos que a proposta que mais interessa a Vila Pouca de Aguiar passa também por uma efetiva territorialização das políticas públicas e dos seus objetivos, com o reforço da governança territorial, que possibilite a elaboração de políticas públicas que permitam a valorização dos recursos e das competências próprias do concelho, o que implica a desconcentração geográfica, a descentralização funcional e participação pública nos processos de tomada de decisão. Naturalmente que tal paradigma vem implicar uma coordenação multinível (logo multiescalar e horizontal) das políticas públicas, que se deverá fazer conjugar, e na medida do possível, com uma administração central e autárquica que seja eficiente, cooperante e responsável, isto é, que seja capaz de dinamizar processos reticulares e polinucleados (Ferrão *et al.* 2015; Seixas e Marques, 2015). Porém, em TBD, caracterizados por população envelhecida e menos instruída, como promover uma participação pública cidadã mais ativa nos processos de tomada de decisão?

Concluindo, se Vila Pouca de Aguiar não conseguir atenuar / inverter o círculo vicioso com o qual se depara, sobretudo o ‘paradigma do despovoamento’, corre o sério risco de perder o seu mínimo de massa crítica¹⁷⁰ necessária para fazer empreender uma qualquer estratégia de desenvolvimento territorial criadora de riqueza interna. Assim, questionamo-nos, até quando poderá Vila Pouca de Aguiar resistir a tais pesados custos decorrentes da sua situação de desvantagem?

¹⁷⁰ Isto é, demográfica, empresarial, urbana, etc.

BIBLIOGRAFIA

Referências bibliográficas

ÁLVAREZ, Enrique; SALGADO, Argimiro; FERNANDES, José; MARQUES, Teresa (2006), *A Governanta na Eurorrexión Galicia-Norte de Portugal*, Eixo Atlântico do Noroeste Peninsular.

AMARAL, Diogo (coord.); FÁBRICA, Luís; GOMES, Carla; SILVA, Jorge (2006), *Curso de Direito Administrativo. Volume I*. Edições Almedina.

AMARO, Rogério (2003), *Desenvolvimento - um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria*. Cadernos de Estudos Africanos. Lisboa. ISSN 1645-3794. 4 (2003) 35-70.

ANSELL, Chris e GASH, Alison (2007), “Collaborative Governance in Theory and Practice”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, (13), University Press, pp. 543-571.

AZEVEDO, Nuno (2010), “Tempos de mudança nos territórios de baixa densidade. As dinâmicas em Trás-os-Montes e Alto Douro”. Tese de Doutoramento. Porto, Universidade do Porto.

AZEVEDO, Nuno (2011), O despertar do "país sonolento": contributo das feiras de produtos locais para um novo projecto de desenvolvimento territorial. O processo de bolonha e as reformas curriculares da geografia em Portugal. presented at the 2011. Coimbra, 2011. Disponível em: <<https://digitalis.uc.pt/handle/10316.2/30766>>.

AZEVEDO, Nuno; MARQUES, Teresa; RAMOS Luís (2012a), “Densidade e Heterogenidade dos Espaços Rurais em Portugal: Abordagens e Tipologias” in *Respuestas de La Geografía Ibérica a La Crisis Actual*. XII Coloquio Ibérico de Geografia.

AZEVEDO, Nuno, MARQUES, Teresa, RAMOS, Luís (2012b), *A governança em territórios de baixa densidade. O caso de Trás-os-Montes e Alto Douro*, IX Colóquio Ibérico de Estudos Rurais, Lisboa.

BAPTISTA, A. J. Mendes (1999), *Políticas Para o Desenvolvimento do Interior: Um Contributo para o Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social 2000-2006*, Estudos Regionais (2), Comissão de Coordenação da Região Centro.

BAPTISTA, F. Oliveira (coord.) (2003), *As dinâmicas socioeconómicas dos espaços rurais do continente português*, Projecto Agro 62, ISA, INIA, ANIMAR.

BAPTISTA, F. Oliveira (2006), O Rural depois da Agricultura. In Fonseca, M. L. (coord.) *Desenvolvimento e Território – Espaços Rurais Pós-agrícolas e os Novos Lugares de Turismo e Lazer*. Lisboa. CEG: 85-100.

BAPTISTA, F. Oliveira (2007), Da agricultura ao Rural, refazer o território, *II Fórum Internacional Desenvolvimento Territorial: articulação de políticas públicas e actores locais*, Memória e Relatório do Evento, UFRRJ, Rio de Janeiro.

BAPTISTA, F. Oliveira (2009), “Territórios de baixa densidade: olhares prospectivos”, in Baptista, Jacinto e Mendes (coord.), *Os territórios de baixa densidade em tempos de Mudança*, Câmara Municipal de Proença a Nova, Centro de Ciência Viva da Floresta, pp.7-8.

BARCA, F., MCCANN, P. e RODRIGUEZ-POSE, A. (2012), The Case for Regional Development Intervention: Placed- Based Versus Place Neutral Approaches. *Journal of Regional Science*, v. 52, n. 1, p. 134-152, 2012.

BENTO, António (2012), “Investigação quantitativa e qualitativa: Dicotomia ou complementaridade?”. Revista JA (Associação Académica da Universidade da Madeira), nº 64, ano VII (pp. 40-43). ISSN: 1647-8975.

BENTO, Ricardo; RAMOS, Luís; AZEVEDO, Nuno (2013), “Territórios de Baixa Densidade: Conceito e Aplicação ao Caso Português”, in Fernandes, Cunha e Chamusca (coord.), *Geografia & Política, Políticas e Planeamento*, Faculdade de Letras da Universidade do Porto / CEGOT, pp. 570-584.

BERTHET, T. (2008), Les enjeux de l'évaluation territoriale des politiques publiques. *Informations sociales*, v. 2008/6, n. 150, p. 130-139.

BILHIM, João (2004), *Governança das autarquias locais*. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação.

BUARQUE, Sérgio C. (1999), Metodologia do planeamento de desenvolvimento local e municipal sustentável. Brasília.

CAMAGNI, R. (2006), “The rationale territorial cohesion: issues and possible policy strategies”, in PEDRAZZINI, L (2006) *The process of territorial cohesion in Europe*, Francoangelie/DIAT, Italy.

CARVALHO, Paulo (2009), Planeamento, turismo e património em territórios de baixa densidade em Sociedade em Tumulto; Revista da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra . 483-504.

CAVACO, Carminda (2009), “Os espaços rurais como espaços de vida: mobilidades residenciais e novas formas de habitar”, in Baptista, Jacinto e Mendes (coord.), *Os territórios de baixa densidade em tempos de Mudança*, Câmara Municipal de Proença a Nova, Centro de Ciência Viva da Floresta, pp.39-72.

CHAMUSCA, Pedro (2010), Reflexões sobre planeamento, governação e desenvolvimento sustentável em territórios de baixa densidade. *Revista ADVB*, Cinfães.

CLAUDINO, Sérgio (2006), “Portugal Peninsular e os seus desafios regionais”; *Finisterra*, XLI, 81: pp. 105-120.

COVAS, António (2007), *Temas e Problemas do Mundo Rural –Ruralidades I*; Universidade do Algarve.

COVAS, António; COVAS, Maria M. (2015), *Multiterritorialidades 1 – Temas e Problemas de Governança e Desenvolvimento Territoriais*, Edições Colibri.

DASÍ, Joaquín Farinós (2016), “Governança Territorial” in Fernandes, José; Trigal, Lorenzo e Sposito, Eliseu (coord.), *Dicionário de Geografia Aplicada, Terminologia da análise do planeamento e da gestão do território*, Porto Editora, pp. 239-240.

DAVOUDI, S. (2003), “Polycentricity in European Spatial Planning: from an analytical tool to a normative agenda”, *European Planning Studies*, 11 (8): 979-999.

DISSANAYAKE, Wimal (1981), *Development and Communication: Four Approaches. MEDIA ASIA*, pp. 217-227.

ESDIME (1997), *Desenvolver Desenvolvendo: Práticas e Pistas para o Desenvolvimento Local no Alentejo*, Messejana, Esdime – Agência para o Desenvolvimento do Alentejo Sudoeste.

FARIA, Carlos V. (2010), "O Poder Local face aos desafios do século XXI. Desejos e realidade", *Malha Urbana (Revista Online)* 9, 9: 103 – 118.

FERRÃO, João (2000), “Relações entre o Mundo Rural e Mundo Urbano: Evolução Histórica, Situação Atual e Pistas para o Futuro” *Eure* Vol. 26, (78).

FERRÃO, João (2002), “Portugal, Três Geografias em Recombinação: Espacialidades, Mapas Cognitivos e Identidades Territoriais”, *Lusotopie* 2002/2, pp. 151-158.

FERRÃO, João (2003), "Dinâmicas Territoriais e Trajectórias de Desenvolvimento: Portugal 1991-2001", *Revista de Estudos Demográficos*, INE, n.º 34, pp. 17-25.

FERRÃO, J., TULUMELLO. S., BINA, O. (2015), Governança territorial democrática: tensões e potencialidades. In J. Ferrão & A. Horta (Eds.), Ambiente, Território e Sociedade. Novas Agendas de Investigação. (pp. 149-155). Lisboa: ICS. Imprensa de Ciências Sociais.

FERRÃO, João (2015), Ambiente e território: para uma nova geração de políticas públicas com futuro. In V. Soromenho-Marques & P. T. Pereira (Coord.), Afirmar o futuro: políticas públicas para Portugal, Vol. 2, pp. 328-336. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

FERRÃO, João (2016), Relatório do Grupo de Trabalho Temático "Territórios Vulneráveis". In *Governança integrada: a experiência internacional e desafios para Portugal*. Atas da conferência internacional, 15 e 16 de outubro de 2015. Lisboa: Fórum para a Governança Integrada.

FIGUEIREDO, Elisabete (2003a), Um Rural para Viver, Outro para Visitar. O Ambiente nas Estratégias de Desenvolvimento para as Áreas Rurais. Tese de Doutoramento. Aveiro, Universidade de Aveiro.

FIGUEIREDO, Elisabete (2003b), Quantas mais ‘aldeias típicas’ conseguimos suportar? Algumas reflexões a propósito do turismo como instrumento de desenvolvimento local em meio rural: IN: SIMÕES O. E CRISTOVÃO, A. (Org.) Turismo em Espaços Rurais e Naturais. Coimbra IPC, pp. 65-81.

FIGUEIREDO, Elisabete (2008), Imagine there's no rural – the transformation of rural spaces into places of nature conservation in Portugal. *European Urban Regional Studies*. Vol 15 nº2, pp. 159-171.

FIGUEIREDO, Elisabete; FERRÃO, Pedro (2008), “O conhecimento não cresce nas árvores: Os desafios da sociedade do conhecimento e o mundo rural em Portugal”, in *Actas do III Congresso de Estudos Rurais (III CER)*, CD-ROM, Faro, U. do Algarve, SPER / Universidade do Algarve.

FIGUEIREDO, Elisabete (2009), “*Ser Rural ou Parecer Rural?* Representações rurais e urbanas do ambiente, do desenvolvimento e da ruralidade”, in Baptista, Jacinto e Mendes (coord.), *Os territórios de baixa densidade em tempos de Mudança*, Câmara Municipal de Proença a Nova, Centro de Ciência Viva da Floresta, pp.87-101.

FIGUEIREDO, António (coord) (2010), *Relatório de Base do Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional (IFDR), I.P. sobre «Territorialização de Políticas Públicas em Portugal»*, Edição: Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, IP., Lisboa, 2010, 195 p., Anexos (16 p.).

FONSECA, F; CARAPETO, C. (2009), *Governança, Inovação e Tecnologias – O Estado Rede e a Administração Pública do Futuro*, Lisboa: Edições Sílabo, 1ª Edição.

GASPAR, Jorge (2010), “As infra-estruturas do território como factor de desenvolvimento económico e social”, In: 001000044015 Europa: Novas Fronteiras Portugal: 25 anos de integração europeia Centro de Informação Europeia Jacques Delors nº 26/27 (Jan./Dez. 2010) p. 85-91 0873-8068 PP1016/12.

GIL, Daniel (2011), “Os planos regionais de ordenamento do território e a coesão territorial: reflexões sobre a sub-região oeste”, in SANTOS, Norberto e CUNHA, Lúcio (coord.), *Trunfos de uma Geografia Activa: Desenvolvimento Local, Ambiente, Ordenamento e Tecnologia*, Imprensa da Universidade de Coimbra.pp. 347-353.

GONÇALVES, Pedro (2014), As entidades intermunicipais - em especial, as comunidades intermunicipais in *Questões Atuais de Direito Local – Nº 01*, Edições: Associação de Estudos de Direito.

GREFFE, X. (2002), *Le développement local*, Paris: Ed. de L'Aube - DATAR.

GRIMES, S (2000), “Rural Areas in the Information Society: Diminishing Distance or increasing Learning Capacity?”, *Journal of Rural Studies*, 16, pp. 13-21.

HENRIQUES, José Manuel (1990), *Municípios e Desenvolvimento – Caminhos Possíveis*, Lisboa: Escher Publicações.

MARKEY, Sean (2010), *Primer on Place-Based Development, Canadian Regional Development: A Critical Review of Theory, Practice and Potentials*. Simon Fraser University.

MARQUES, Teresa Sá (2004), *Portugal na Transição do Século. Retratos e dinâmicas territoriais*, Afrontamento, Porto.

MARQUES, Hélder; SILVA, Ângela (2009), *Desenvolvimento Rural: Novos Desafios e novas Oportunidades*. VII Congresso da Geografia Portuguesa.

MARTINS, Natalino; FIGUEIREDO, Carlos (2008), *Programas de Valorização Económica de Recursos Endógenos – Das ideias à acção: visão e parcerias*, Departamento de Prospectiva, Planeamento e Relações Internacionais.

MATEUS, Augusto (coord.) (2013), *25 anos de Portugal europeu: A economia, a sociedade e os fundos estruturais*, Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos e Sociedade de Consultores Augusto Mateus & Associados (AM&A).

MEDEIROS, Eduardo (2016), Territorial Cohesion: an EU concept. *European Journal of Spatial Development*, 60. Available from: [http:// www.nordregio.se/ Global/EJSD/ Refereed](http://www.nordregio.se/Global/EJSD/Refereed%20articles/refereed60.pdf) articles/refereed60.pdf.

MELO, Alberto (1998), Ditos e Reditos em Torno do Desenvolvimento Local. *A REDE*. Novembro, pp. 5-8.

MENDES, Luís (2009), “Descentralização e a nova reforma do território em Portugal: Análise comparativa com alguns países da Europa do Sul”; in Luisa Cusati, M. (ed.) – Portogallo e Mediterraneo. Napoli. Dipartimento di Studi Comparati, Università Degli Studi di Napoli “L’Orientale”. pp. 117-139.

MIRWALTD, K., MMASTER, I., BAHTLER, J (2009), *Reconsidering Cohesion Policy: The Contested Debate on Territorial Cohesion*, European Policy Research Paper, Number 66, March 2009, European Policies Research Centre, Glasgow.

MOLLE, Willem (2007), “European Cohesion Policy, Londres, Routledge.

MORENO, Luís (2008), O papel do associativismo na governança do espaço rural, *Le Monde diplomatique* - edição portuguesa, II Série, nº 18, p. 3 [In: Dossiê «Portugal rural: mito ou realidade?», pp. 2-4].

MOUTINHO, Ricardo; MANSO, José (2015), “Políticas públicas para os territórios de baixa densidade no contexto da Agenda 2020”, in Neto, Paulo e Serrano, Maria (coord.), Políticas Públicas, Economias e Sociedade, Contributos para a definição de políticas no período 2014-2020, Smartbook, pp. 313-346.

MÚJICA, Josefina (2016), Coesão Social, in Fernandes, José; Trigal, Lorenzo e Sposito, Eliseu (coord.), Dicionário de Geografia Aplicada, Terminologia da análise do planeamento e da gestão do território, Porto Editora, pp. 87-88.

OCDE (2002), *Des politiques de développement basées sur les aménités rurales: Guide pour l'action publique*. OCDE, Paris.

OCDE (2006), *The New Rural Paradigm: Policies and Governance*, OCDE, Paris.

OCDE (2008), ECD Territorial Reviews' Portugal. Lisboa' Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional.

OCDE (2009), The role of agriculture and farm household diversification in the rural economy: evidence and initial policy, Paris.

PEREIRA, Margarida (2009), Desafios contemporâneos do ordenamento do território: para uma governabilidade inteligente do(s) território(s), *Prospectiva e Planeamento*, Lisboa: DPP, n. 16, p. 77-102, 2009.

PEREIRA, Margarida; GIL, Daniel (2010), Cooperação inter-municipal em sistemas urbanos policêntricos: exemplificação em territórios de baixa densidade. *Prospectiva e Planeamento*. Lisboa: DPP, n. 17. p. 165-195.

PEREIRA, Margarida (2013), “Da governança à governança territorial colaborativa: uma agenda para o futuro do desenvolvimento regional”. *drd – Desenvolvimento Regional em Debate*, 3 (2), pp. 52-65.

PEREIRA, Margarida (2014), Governança Territorial Multinível: Fratura(s) entre Teoria e Prática(s), *DRd – Desenvolvimento Regional em debate* (Revista electrónica do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional da Universidade do Contestado – Brasil), v.4, nº2, 4-20, jul./dez. ISSN: 2237-9029.

PIMPÃO, Adriano (2015), “A Modernização do Estado e as Autarquias Locais”, in Neto, Paulo e Serrano, Maria (coord.), *Políticas Públicas, Economias e Sociedade, Contributos para a definição de políticas no período 2014-2020*, Smartbook, pp.13-13.

QUEIRÓS, Margarida (2016), Desenvolvimento Local, in Fernandes, José; Trigal, Lorenzo e Sposito, Eliseu (coord.), *Dicionário de Geografia Aplicada, Terminologia da análise do planeamento e da gestão do território*, Porto Editora, pp. 133-134.

RAMOS, Luís *et al.* (2007), “Espaços rurais: Novos paradigmas”, in CCDR-N, *PROT Norte Estudos Complementares de Caracterização Territorial e Diagnóstico Regional*, CCDR-N, Porto.

RAMOS, Luís; AZEVEDO, Nuno; BENTO, Ricardo (2012), “Determinação do Conceito e Mapeamento dos Territórios de Muito Baixa Densidade em Portugal Continental”, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD)/ECT - GRUPO DE ESTUDOS TERRITORIAIS.

RAMOS, George; FERNANDES, João (2012), Tendências Recentes em Turismo: algumas reflexões na perspectiva dos Territórios de Baixa Densidade. *Cogitur, Journal of Tourism Studies, América do Norte*, disponível em: <<http://revistas.ulusofona.pt/index.php/jts/article/view/4425>>. Acesso em: 26 Aug. 2016.

RAMOS, Luís (coord.) (2014), Territórios de baixa densidade, territórios de elevado potencial. RELATÓRIO FINAL, DOSSIERS POLÍTICOS PSD/SETEMBRO 2014, disponível em: http://www.psd.pt/ficheiros/dossiers_politicos/dossier1412003224.pdf. Acesso em: 12 maio de 2016.

RAMOS, Maria da Conceição P.; PATRÍCIO, Olívio (2014), *Políticas e estratégias de coesão económica, social e territorial....* The overarching issues of the european space: the territorial diversity of opportunities in a scenario of crisis. Porto: Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Pp. 316-335.

REIS, Paula (2012a), "Desenvolvimento local em áreas rurais de baixa densidade: uma proposta de intervenção para as Aldeias Históricas de Portugal de Trancoso e Marialva", Trabalho apresentado em II Seminário de I&DT, Valorizar o Saber, Criar Oportunidades, Portalegre: C3i, In Atas do III Seminário de I&DT– Coordenação Interdisciplinar para a Investigação e Inovação do Instituto Politécnico de Portalegre.

REIS, Paula (2012b), "Desenvolvimento Local: o binómio turismo/áreas rurais nas estratégias de desenvolvimento local", *Revista Científica EXEDRA*, 6: 155 - 172.

REIS, José (2015), "Políticas dos Território: O Sujeito e o Objeto", in Neto, Paulo e Serrano, Maria (coord.), *Políticas Públicas, Economias e Sociedade, Contributos para a definição de políticas no período 2014-2020*, Smartbook, pp.13-30.

REVISTA ELECTRÓNICA DELNET (2004), *Turismo e desenvolvimento local sustentável: elementos para um debate*, Programa Delnet de apoio ao desenvolvimento local, Centro Internacional de Formação da OIT.

RODRIGUES, Miguel (2010), Governança em rede: da metáfora ao objecto de investigação. *Interface Administração Pública*. pp. 24-30.

SALVADOR, Regina (2015), A política Europeia de Coesão em Tempos de Crise, in Neto, Paulo e Serrano, Maria (coord.), *Políticas Públicas, Economias e Sociedade, Contributos para a definição de políticas no período 2014-2020*, Smartbook, pp.209-222.

SANTINHA, Gonçalo (2014), "*O princípio de coesão territorial enquanto novo paradigma de desenvolvimento na formulação de políticas públicas*": (re)construindo ideias dominantes. *EURE: revista latinoamericana de estudios urbano regionales*, ISSN 0250-7161, ISSN-e 0717-6236, N.º. 119, 2014, págs. 75-97.

SANTINHA, Gonçalo; MARQUES, Teresa (2016), Coesão Territorial, in Fernandes, José; Trigal, Lorenzo e Sposito, Eliseu (coord.), *Dicionário de Geografia Aplicada, Terminologia da análise do planeamento e da gestão do território*, Porto Editora, pp. 88.

SANTOS, Anabela; SERRANO, Maria Manuel e NETO, Paulo (2015), Análise da Eficácia, Eficiência e Valor Acrescentado de Políticas Públicas Place-based - uma aplicação a territórios rurais. *Rev. Econ. Sociol. Rural* [online]. 2015, vol.53, suppl.1, pp.33-48. ISSN 0103-2003. <http://dx.doi.org/10.1590/1234-56781806-94790053s01003>.

SEIXAS, João; MARQUES, Teresa Sá (2015), O território e as cidades em Portugal: filhos de um deus menor?. In V. Soromenho-Marques & P. T. Pereira (Coord.), *Afirmar o futuro: políticas públicas para Portugal*, Vol. 2, pp. 198-229. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

SHUCKSMITH, M.; *et al.* (2006), *First European Quality of Life Survey: Urban-Rural differences*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

SILVA, Ângela (2010), Turismo, Património e Desenvolvimento Rural no Baixo Tâmega, *Actas do IV Congresso de Estudos Rurais*.

SILVA, Ângela; LIMA, Filipe; CHAMUSCA, Pedro (2010), “Estratégias de Eficiência Colectiva em Territórios de Baixa Densidade: Reflexões a Propósito do Minho-Lima e do Tâmega”. *Actas do XII Colóquio Ibérico de Geografia* 6 a 9 de outubro 2010, Porto: Faculdade de Letras (Universidade do Porto).

SILVA, Ângela; CHAMUSCA, Pedro (2011), Governança e densidade institucional nos territórios de baixa densidade: reflexões a propósito de Cinfães. *Actas do VIII Congresso da Geografia Portuguesa, APG-IGOT*, 26 a 29 de outubro, 6 páginas (publicação em CD-ROM ISBN: 978-972-99436-4-5).

SILVA, Ângela; MARQUES, Hélder (2013), “A procura do rural tradicional: retratos de desenvolvimento” in Fernandes, Cunha e Chamusca (coord.), *Geografia & Política, Políticas e Planeamento*, Faculdade de Letras da Universidade do Porto / CEGOT, pp. 516-527.

SOUSA, Albertino (coord.); VAREJÃO, António; MACHADO, Manuel; COSTA, Alfredo; TEIXEIRA, José; CHAVES, Agostinho; TEIXEIRA, Luís; BORGES, José; BORGES, António; FERNANDES, Adriano (2012), “Monografia do concelho de Vila Pouca de Aguiar”, Minerva transmontana, Tipografia Lda., Vila Real.

TOSELLI, Cláudia (2007), *O turismo cultural como instrumento de desenvolvimento local*, *Revista @local.glob*, N.º 4, Turim, Programa Delnet – Centro Internacional de Formação da OIT, 60-64.

VACHON, Bernard (1993), *Le development local: théorie et pratique*, Montréal Gaëtan Morin Éditeur.

WANDERLEY, Maria Nazareth B. (2000), “A emergência de uma nova ruralidade nas sociedades modernas avançadas – o rural como espaço singular e ator coletivo”, *Estudos Sociedade e Agricultura*. 15: pp. 87-145.

YIN, Robert (1994), “*Case Study Research: Design and Methods*,” (2.^a Ed.), Thousand Oaks, CA, USA: Sage publications.

ZURINDEAU, Bertrand (Ed.) (2010), *Développement durable et territoire*. Presses Universitaires du Septentrion.

Fontes de Informação

Documentos

ADC (Agência para o Desenvolvimento e Coesão) (2015), As regiões no Portugal 2020, O Acordo de Parceria; O Modelo de Governação. (Disponível em www.portugal2020.pt/Portal2020/Media/Default/Docs/COMUNICACAO/SesoesPT2020_ADC.pdf, acedido em 15 de maio de 2016).

CCDR-Alentejo (2011), *Observação das Dinâmicas Regionais: Políticas Públicas para os Territórios de Baixa Densidade*, Comissão de Coordenação do Alentejo. (Disponível em http://webb.ccdr-a.gov.pt/docs/ccdra/gestao/Politicas_Publicas_Territorios_Baixa_Densidade.pdf, acedido em 14 de junho de 2016).

CCDR-Norte (2014), Norte 2020: Estratégia Regional de Especialização Inteligente, Comissão de Coordenação do Norte. (Disponível em <https://www.portugal2020.pt/Portal2020/Media/Default/Docs/EstrategiasEInteligente/EREI%20Norte.pdf>, acedido em 5 de maio de 2016).

CE (Comissão Europeia) (2010), EUROPA 2020: Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. (Disponível em http://ec.europa.eu/europe2020/index_pt.htm, acedido em 12 de fevereiro de 2016).

CE (Comissão Europeia) (2014), Estratégias de Inovação Regionais/Nacionais para a Especialização Inteligente (RIS3), Política de Coesão 2014-2020. (Disponível em http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/smart_specialisation_pt.pdf, acedido em 23 de março de 2016).

CIM-AT (Comunidade Intermunicipal do Alto Tâmega) (2014), Estratégia Integrada de Desenvolvimento Territorial do Alto Tâmega. (Disponível em http://cimat.pt/wp-content/uploads/2015/04/Estrategia-de-Desenvolvimento-Integrado_Alto-Tâmega.pdf, acedido em 25 de janeiro de 2016).

GP (Governo de Portugal) (2014), ‘Portugal 2020’: Acordo de Parceria 2014-2020. (Disponível em https://www.portugal2020.pt/Portal2020/Media/Default/Docs/1.%20AP_Portugal%202020_28julho.pdf, acedido em 26 de janeiro de 2016).

GPPMAM (Gabinete de Planeamento e Políticas do Ministério da Agricultura e do Mar) (2012), Estudo sobre a Internacionalização do Turismo no Meio Rural: modelo de negócios e estratégias de desenvolvimento. (Disponível em <http://www.gpp.pt/globalagrimar/estrategias/Docs/EstudointernacionalizacaoTurismo.pdf>, acedido em 2 de fevereiro de 2016).

INE (Instituto Nacional de Estatística) (2013a), «Superfície (Km²) do Território Nacional por Localização Geográfica», *Municípios de Base Rural/Continente*. (Disponível em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE, acedido em 13 de janeiro de 2016).

INE (Instituto Nacional de Estatística) (2013b), «População Média Anual Residente (nº) por Local de Residência, Sexo e Grupo Etário. Por ciclos de Vida», *População com 65 anos e mais Anos*. (Disponível em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE, acedido em 13 de janeiro de 2016).

INE (Instituto Nacional de Estatística) (2013c), «População Média Anual Residente (nº) por Local de Residência, Sexo e Grupo Etário. Por ciclos de Vida», *População entre 0 e 14 Anos*. (Disponível em www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE, acedido em 12 de janeiro de 2016).

INE (Instituto Nacional de Estatística) (2013d), «População Média Anual Residente (nº) por Local de Residência, Sexo e Grupo Etário. Por ciclos de Vida», *População entre 15 e 24 anos*. (Disponível em www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE, acedido em 11 de janeiro de 2016).

INE (Instituto Nacional de Estatística) (2013e), «População Residente (nº) por Local de Residência, Sexo e Idade», *Municípios de Base Rural/Continente*. (Disponível em www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE, acedido em 13 de janeiro de 2016).

INE (Instituto Nacional de Estatística) (2013f), «Ganho Médio Mensal (€) por Localização Geográfica», *Municípios de Base Rural/Continente*. (Disponível em www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE, acedido em 13 de janeiro de 2016).

INE (Instituto Nacional de Estatística) (2015), «Índice Sintético de Desenvolvimento Regional», Informação à comunicação social. (Disponível em www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=224529339&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt, acedido em 19 de abril de 2016).

ITP (Instituto de Turismo de Portugal) (2013), «Anuário das Estatísticas do Turismo – 2012», Proturismo. (Disponível em www.turismodeportugal.pt/Portugu%

C3%AAs/ProTurismo/estat%C3%ADsticas/an%C3%A1lisesestat%C3%ADsticas/otursmoem/Pages/OTursmoem.aspx, acedido em 2 de fevereiro de 2016)

MVPA (Município de Vila Pouca de Aguiar) (2016), Documentos Previsionais: Orçamento e Grandes Opções do Plano. (Disponível em www.cm-vpaguiar.pt/dataFiles/files/20160115105858000000.pdf, acedido em 12 de março de 2016).

PDCT-AT (2015), Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial da Comunidade Intermunicipal do Alto Tâmega. (Disponível em <http://cimat.pt/wp-content/uploads/2015/11/pacto.pdf>, acedido em 25 de janeiro de 2016).

Legislação

Lei nº 169/1999, de 12 de setembro.

Aviso 9406/2002 de 14 de novembro.

Lei nº 10/2003 e Lei nº 11/2003, de 13 de maio.

RCM nº98/2012, de 8 de novembro.

RCM nº 15/2013 de 19 de março.

RCM Nº 33/2013 de 20 maio.

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

Despacho n.º 15038/2013 de 19 de novembro.

Despacho nº2/2015 de 15 de janeiro.

Deliberação nº55/2015, de 1 de julho.

Resolução da Assembleia da República n.º 3/2016 de 14 de janeiro.

Lei n.º 7-B/2016 de 31 de março.

Sítios da Internet

Instituto Nacional de Estatística:

www.ine.pt/xportal/xmain?xpgid=ine_main&xpid=INE

Município de Vila Pouca de Aguiar:

www.cm-vpaguiar.pt/

PORDATA: Base de Dados Portugal Contemporâneo:

www.pordata.pt/

Quadro de Referência Estratégica Nacional:

www.qren.pt/np4/home

Sistema Integrado de Informação das Autarquias Locais:

www.portalautarquico.pt/pt-PT/administracao-local/recursos-humanos/


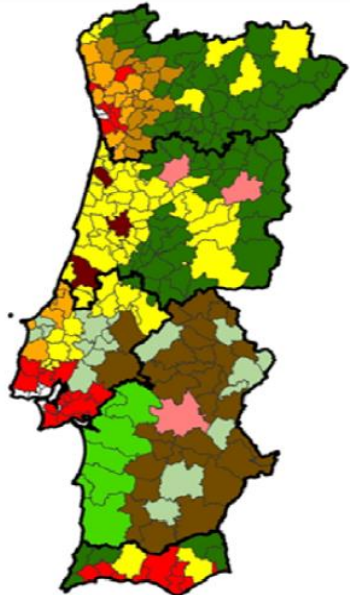
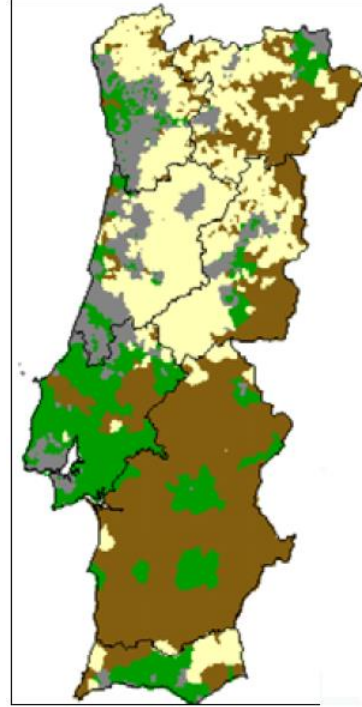
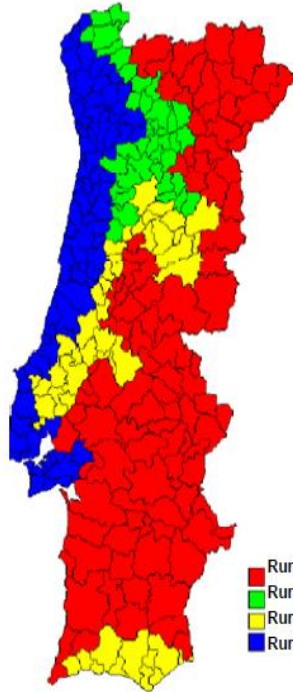
ANEXOS

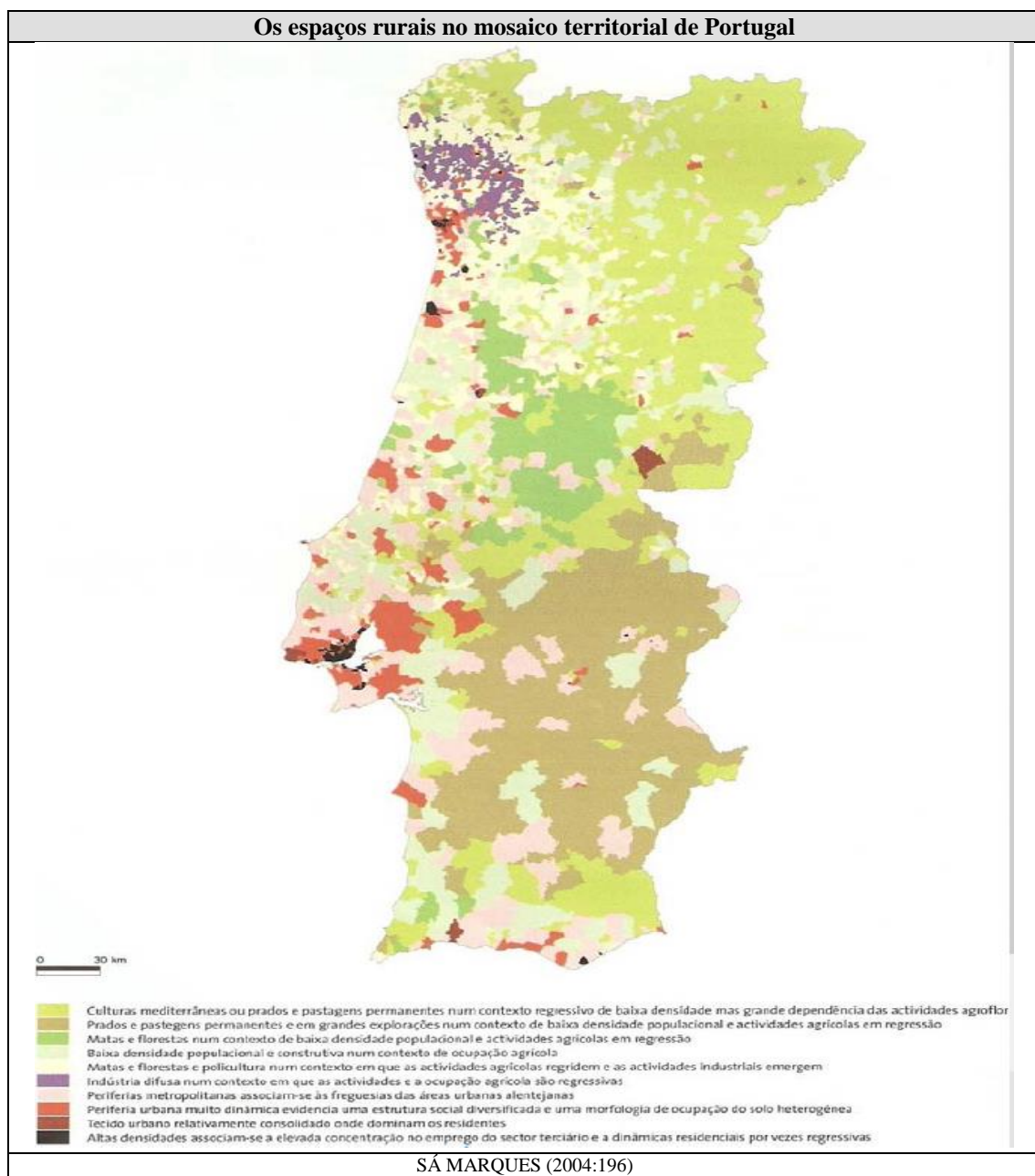
Anexo I: Síntese das tipologias onde se enquadram os territórios de baixa densidade

	Tipologia	Classe de baixa densidade	Principais critérios de diferenciação
Dinâmicas e Densidades Populacionais	OCDE (1994)	Região pred. rural	Densidade Populacional
	DATAR (2011)	Comunas de baixa densidade	Densidade Populacional
	EUROSTAT (2005)	Zonas pouco povoadas	Grau de urbanização
	MiPAAF (2007)	Áreas rurais menos desenvolvidas	Densidade populacional e na altitude
	INE/DGOTDU (1998)	Áreas predominantemente rurais	Tipologia de áreas urbanas
	MADRP (2006)	Rural	Rural versus não rural
	Projeto Agro 62 (2003)	Rural de baixa densidade	Densidade rural e população agrícola
	DPP (2008)	Territórios com características de baixa densidade	Caraterísticas de baixa densidade
Níveis de Desenvolvimento e Dinâmicas Socioeconómicas	IGE (2011)	Zona pouco povoada (alta, intermédia, baixa ou super baixa)	Grau de urbanização
	Regulamento CE 1257 / 1999	Zonas de montanha e outras zonas desfavorecidas	Zonas desfavorecidas
	NICOT (2005)	Outras áreas de espaço pred. rural	Áreas urbanas e áreas de emprego rural
	DCLG (2002)	Rural	Caraterísticas socioeconómicas
	MAGRAMA (2009)	Zona rural a revitalizar	Densidade populacional, estrutura económica, nível de rendimento, posição geográfica e relação rural – urbano
	MAGRAMA (2009)	Zona rural a revitalizar	Densidade populacional, estrutura económica, nível de rendimento, posição geográfica e relação rural – urbano
	GPPAA (2003)	Rural frágil / agricultura frágil	Competitividade da agricultura e dinâmicas socioeconómicas
	RCM 42 / 2003	Portugal menos favorecido	Áreas e sectores deprimidos
Relações urbano-rurais e acessibilidades	SPESP (2000)	Áreas rurais remotas	Estatísticas demográficas
	ESPON 1.1.2. (2004)	Baixa influência urbana, baixa intervenção humana.	Influência urbana e intervenção humana
	DIJKSTRA e POELMAN (2008)	Regiões rurais remotas	Afastamento
	SEDD (2005)	Rural remoto Rural muito remoto	Dimensão populacional e tempo de acesso
Multicritério	ESPON EDORA (2011)	Regiões rurais remotas; Agrícola; em empobrecimento	“Grande Narrativa”
	NORDREGIO (2004)	Áreas de montanha	Topográficos (altitude e inclinação) e climáticos
	DATAR (2011)	Zona de revitalização rural	Demográficos, económicos e institucionais.
	DATAR (2012)	Rural envelhecido de muito baixa densidade	Variações socioeconómicas
	MARQUES (2004)	Classes com referência ao “contexto de baixa densidade”	Mosaico territorial
	OTALEX (2008)	Rural Dominante	Índice de ruralidade
	RUBIO TERRADO (2005)	Rural desfavorecido	Condição de ruralidade
	RAMOS (2008)	Rural de conservação e valorização ambiental Rural agrícola / florestal	Visão prospetiva
	AZEVEDO (2010)	Rural de preservação e valorização ambiental Rural agro-florestal Rural agrícola	Ocupação e dinâmica dos territórios

Fonte: Bento *et al.* (2013, p. 572)

Anexo II: Os diferentes padrões de delimitação do território rural

Uma classificação dicotómica: rural versus não rural	Uma classificação operacional baseada nas problemáticas e potencialidades	Diferenciação pela competitividade da agricultura e dinâmicas socioeconómicas	Uma classificação pelas dinâmicas socioeconómicas do espaço rural											
 <p>■ Não Rural ■ Rural</p>	 <p>Norte ■ Áreas rurais fragilizadas do interior e de montanha ■ Pólos de desenvolvimento em áreas fragilizadas ■ Áreas de Transição ■ Áreas de desenvolvimento intermédio ■ Coroa metropolitana e centros de nível regional □ Concelhos excluídos por elevada densidade demográfica</p> <p>Centro ■ Áreas rurais fragilizadas do interior e de montanha ■ Desenvolvimento intermédio em espaço rural ■ Centros de nível regional do interior ■ Centros de nível regional do litoral</p> <p>Alentejo ■ Áreas fragilizadas com rentabilidade agrícola ■ Rendimento intermédio com rentabilidade agrícola ■ Pólos de desenvolvimento intermédio em espaço frágil ■ Centro de nível regional</p> <p>Lisboa e Vale do Tejo ■ Áreas rurais fragilizadas do interior ■ Áreas fragilizadas com rentabilidade agrícola ■ Áreas emergentes com agricultura competitiva ■ Desenvolvimento intermédio em espaço rural ■ Desenvolvimento intermédio no litoral ■ Coroa metropolitana □ Concelhos excluídos por elevada densidade demográfica</p> <p>Algarve ■ Áreas periféricas fragilizadas ■ Desenvolvimento intermédio em espaço rural ■ Faixa litoral</p>	 <table><tr><th></th><th>Dinâmica Sócio-Económica</th><th>Competitividade Sectorial da Agricultura</th></tr><tr><td rowspan="2">Rural Frágil</td><td rowspan="2"></td><td>Agricultura Frágil</td></tr><tr><td>Agricultura Competitiva</td></tr><tr><td rowspan="2">Rural Dinâmico</td><td rowspan="2"></td><td>Agricultura Frágil</td></tr><tr><td>Agricultura Competitiva</td></tr></table>		Dinâmica Sócio-Económica	Competitividade Sectorial da Agricultura	Rural Frágil		Agricultura Frágil	Agricultura Competitiva	Rural Dinâmico		Agricultura Frágil	Agricultura Competitiva	 <p>■ Rural de baixa densidade ■ Rural Agrícola ■ Rural de indústria e serviços ■ Rural urbano</p>
	Dinâmica Sócio-Económica	Competitividade Sectorial da Agricultura												
Rural Frágil		Agricultura Frágil												
		Agricultura Competitiva												
Rural Dinâmico		Agricultura Frágil												
		Agricultura Competitiva												
MADRP (2006:8)	VITORINO, FEIO e DIMAS (2003:104)	GPA (2003:14)	Projeto Agro 62 (BAPTISTA, 2003)											



Fonte: Azevedo (2010, p. 77); com adaptações; Elaboração própria, 2016

Anexo III: A governação integrada como resposta aos territórios de baixa densidade



Fonte: Ferrão, (2016, p. 47)

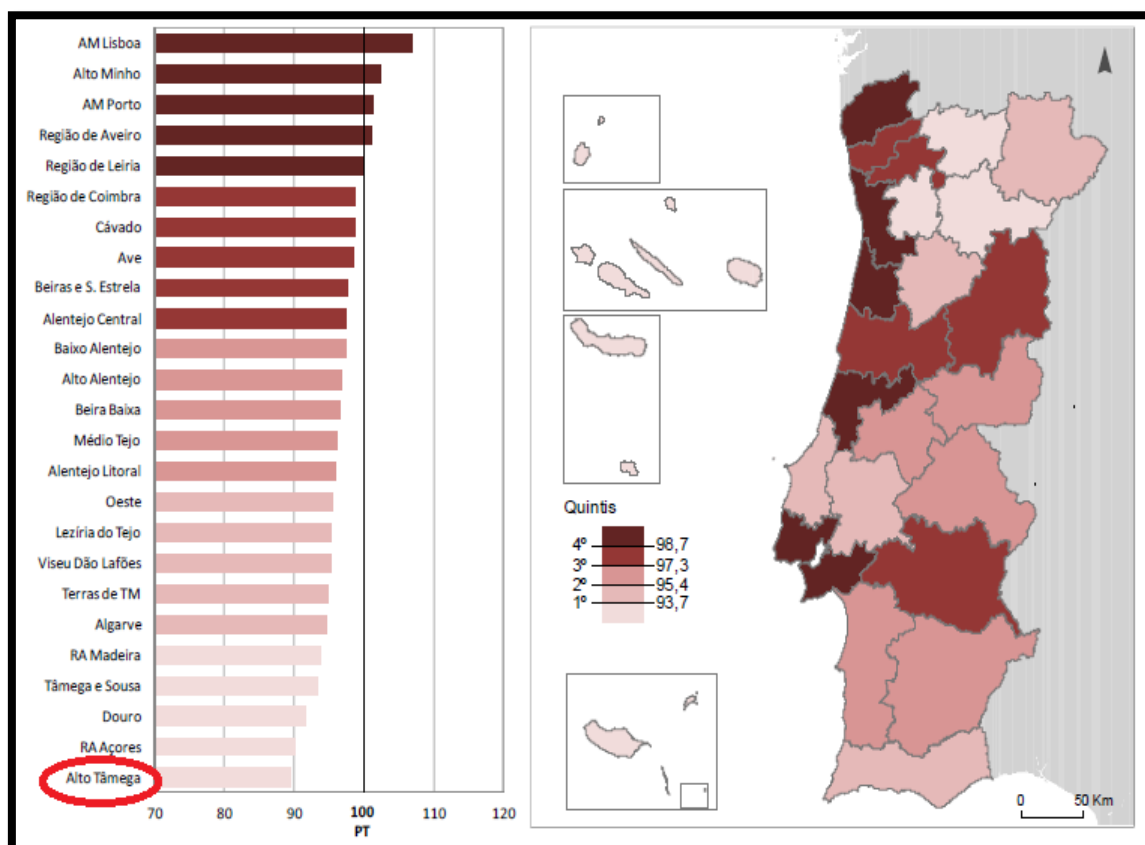
Anexo IV: As diferentes interpretações ao conceito de coesão territorial

Source	Definition
	INSTITUTIONAL DEFINITIONS
Green Paper on Territorial Cohesion	<ul style="list-style-type: none"> - To ensure a balanced and sustainable territorial development of the EU as a whole, strengthening its economic competitiveness and capacity for growth while respecting the need to preserve its natural assets and ensuring social cohesion - It builds bridges between economic effectiveness, social cohesion and eco- logical balance, putting sustainable development at the heart of policy design
Third Cohesion Report	- A policy seeking to ensure that people should not be disadvantaged by wher- ever they happen to live or work in the Union
Fifth Cohesion Report	- Territorial Cohesion reinforces the importance of access to services, sustain- able development, 'functional geographies' and territorial analysis
Territorial Agenda background document	- To achieve a more balanced development by reducing existing disparities, avoiding territorial imbalances and by making both sectorial policies which have a spatial impact and regional policy more coherent
Sixth Progress Report on Cohesion	- To promote an harmonious and sustainable development of all territories by building on their characteristics and resources
Kiruna Conference on Territorial Cohesion	- Territorial Cohesion is about ensuring a balanced development of all these places and about making sure that our citizens are able to make the most of inherent features of their territory
Conference of Peripheral Maritime Regions	- To offer fair access to services of general interest and to ensure optimal com- petitiveness conditions for all territories
Rotherham Declaration	- Territorial Cohesion translates the goal of sustainable and balanced develop- ment assigned to the Union into territorial terms
	SCIENTIFIC INTERPRETATIONS
Roberto Camagni	<ul style="list-style-type: none"> - Territorial Cohesion may be seen as the territorial dimension of sustainability -beyond the technological, the behavioural and the diplomatic dimensions
Andreas Faludi	<ul style="list-style-type: none"> - To reduce the dominance of a central urban area not only economically but also in terms of access to decision making - Territorial cohesion is thought of in terms of how well activities within and also between the stacked containers harmonise with each other
Willen Molle	- Territorial Cohesion can be seen as a situation whereby people and firms are not unduly handicapped by spatial differences in access to basic services, basic infrastructure and knowledge

ESPO 2.2.1	- Territorial Cohesion is seen to address the potential, the position and the relative situation of a given geographical entity. It can be analysed and operationalized at various geographical levels or scales, i.e. at the micro, meso or macro levels
ESPO INTERCO	<ul style="list-style-type: none"> - Smart growth in a competitive and polycentric Europe - Inclusive, balanced development and fair access to services - Local development conditions and geographical specificities - Environmental dimension and sustainable development - Governance and coordination of policies and territorial impacts

Fonte: Medeiros (2016, p. 8)

Anexo V: Índice Sintético de Desenvolvimento Regional, 2013



Fonte: INE (2015, p. 5)

Anexo VI: Quadro de investimentos previstos segundo o Pacto para o Desenvolvimento Territorial do Alto Tâmega em Vila Pouca de Aguiar

Tipologia de operação	Operação	Valor invest. Total (€)
O reforço das aplicações de TIC para a administração em linha, a aprendizagem em linha, a infoinclusão, a cultura em linha e a saúde em linha	Modelos descentralizados de atendimento	213 885, 65
O reforço das aplicações de TIC para a administração em linha, a aprendizagem em linha, a infoinclusão, a cultura em linha e a saúde em linha	Articulação Institucional	55 000,00
O reforço das aplicações de TIC para a administração em linha, a aprendizagem em linha, a infoinclusão, a cultura em linha e a saúde em linha	Eficiência dos processos	117 331,39
A concessão de apoio à eficiência energética, à gestão inteligente da energia e à utilização das energias renováveis nas infraestruturas públicas, nomeadamente nos edifícios públicos, e no setor da habitação	Edifícios: Cineteatro, Pavilhão gimnodesportivo, Palacete Silva, Paços do concelho, Museu municipal, Biblioteca, Casa da cultura, Central de camionagem e centro empresarial	995 184, 00
A concessão de apoio à eficiência energética, à gestão inteligente da energia e à utilização das energias renováveis nas infraestruturas públicas, nomeadamente nos edifícios públicos, e no setor da habitação	Iluminação pública	200 000,00
A promoção de investimentos para fazer face a riscos específicos, assegurar a capacidade de resistência às catástrofes e desenvolver sistemas de gestão de catástrofes	Reforço da instalação de redes de defesa de floresta contra incêndios em terreno não privado, visando a diminuição da carga de combustível e de acesso a pontos de água	86 200, 89
Melhoria do acesso a serviços sustentáveis, de grande qualidade e a preços comportáveis, incluindo cuidados de saúde e serviços sociais de interesse geral	Idoso +	188 696,15
Melhoria do acesso a serviços sustentáveis, de grande qualidade e a preços comportáveis, incluindo cuidados de saúde e serviços sociais de interesse geral	Teleassistência a idosos	200 000,00
Investimentos na saúde e nas infraestruturas sociais que contribuam para o desenvolvimento nacional, regional e local, a redução das desigualdades da saúde, a promoção da inclusão social através da melhoria do	Projeto serviço de internamento psiquiátrico	463 088,41

acesso aos serviços sociais, culturais e recreativos, e da transição dos serviços institucionais para os serviços de base comunitária		
Redução e prevenção do abandono escolar precoce e promoção da igualdade de acesso a um ensino infantil, primário e secundário de boa qualidade, incluindo percursos de aprendizagem formais, não formais e informais para a reintegração no ensino e na formação	Promoção do sucesso e combate ao abandono escolar	729 680,80
Desenvolvimento das infraestruturas educativas e formativas	Eb1/jardim de infância Campo de Jales	380 000,00
Desenvolvimento das infraestruturas educativas e formativas	Requalificação da escola sede de Vila Pouca de Aguiar	430 000,00
Desenvolvimento das infraestruturas educativas e formativas	Requalificação da escola secundária de vila pouca de aguiar e oficinas	80 000,00
Total		4 139 067 29

Fonte: Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial da Comunidade Intermunicipal do Alto Tâmega em Website da Comunidade Intermunicipal do Alto Tâmega, Elaboração Própria; 2016

Anexo VII: Projetos públicos e privados de fomento à atividade turística aprovados pelo QREN, em Vila Pouca de Aguiar

Operações	Entidade Promotora (*)	Data de Aprovação	Data de inauguração	Investimento Elegível Aprovado (€)
Implementação de Estabelecimento Hoteleiro de 4* (Pedras Salgadas Hotel *****)	Sec. Privado	2009	*	4 765 044
Rede de Interpretação de Espaços Naturais	Sec. Público	2009	2012	263 583
Rede de Albergues de Turismo de Natureza	Sec. Público	2011	2012	265 915
Revitalização do Parque de Pedras Salgadas	Sec. Privado	2012	2013	7 054 207
Requalificação da Estalagem do Parque Florestal	Sec. Público	2013	2014	374 913
Aldeia Rural (castreja) e um Parque de Campismo	Sec. Público	2013	2015	2 950 009
Requalificação do Percorso Zimão Falperra	Sec. Público	2013	2015	492 464
Reabilitação do Centro Equestre de Pedras Salgadas	Sec. Público	2013	2016	1 805 160
Programa de Valorização Paisagística de Tresminas	Sec. Público	2013	2015	934 442
Academia de Golf/Campo de Golf	Sec. Público	2013	2016	477 180
Implementação da Loja Interativa de Turismo	Sec. Público	2014	2015	215 837
				19 598 754
1.1.1 Total				

Fonte: Website do QREN, dados de abril/2016; Elaboração própria, 2016

*intervenção concluída em 2013, mas aguarda inauguração